

ANALISIS CSIS

Aspek-aspek Internasional dalam Integrasi Nasional

- Arah-arrah Global Restrukturisasi Sistem Politik dan Ekonomi: Sudut Pandang Asia
- Dinamika Pengaruh Kelompok Bisnis dalam Politik, *Trend* Indonesia Menuju Negara Korporatis
- Aspek-aspek Internasional dalam Integrasi Nasional: Suatu Tinjauan Empiris Atas Kasus Irian Jaya
- Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka
- Kepentingan Nasional Indonesia: Hankamrata dan Azas Kebangsaan dalam Pertahanan Keamanan Negara
- Perdamaian dan Skenario Kerja Sama Regional di Timur Tengah
- DOKUMEN: Menuju Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik yang Efektif
- TIMBANGAN BUKU: Pembangunan Ekonomi: Pendekatan Teoritis dan Implementasi Kebijakan



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS OSIS

TAHUN XXIII, NO. 5, SEPTEMBER-OKTOBER 1994

Daftar Isi

- Pengantar Redaksi 364
- Arah-arrah Global Restrukturisasi Sistem Politik dan
Ekonomi: Sudut Pandang Asia
Sree Kumar 366
- Dinamika Pengaruh Kelompok Bisnis dalam Politik,
Trend Indonesia Menuju Negara Korporatis
Faisal Siagian 379
- Aspek-aspek Internasional dalam Integrasi Nasional:
Suatu Tinjauan Empiris Atas Kasus Irian Jaya
Ikrar Nusa Bhakti 392
- Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka
Slamet Sutrisno 406
- Kepentingan Nasional Indonesia: Hankamrata dan Azas
Kebangsaan dalam Pertahanan Keamanan Negara
Bantarto Bandoro 414
- Perdamaian dan Skenario Kerja Sama Regional
di Timur Tengah
Dhurorudin Mashad 429
- *Dokumen*: Menuju Kerja Sama Ekonomi
Asia Pasifik yang Efektif
Tim Departemen Hubungan Internasional 441
- *Timbangan Buku*: Pembangunan Ekonomi: Pendekatan
Teoritis dan Implementasi Kebijakan
Adig Suwandi 445

Pengantar Redaksi

DIULAS oleh *Sree Kumar* bahwa setelah runtuhnya kejayaan komunisme di Uni Soviet dan negara-negara yang dipengaruhi, sistem ekonomi dan politik global direstrukturisasi ke arah demokratisasi. Acuan demokratisasi adalah menata kekuasaan negara agar memungkinkan manfaat-manfaatnya menguntungkan masyarakat luas dan demi semakin adilnya pembangunan nasional. Demokrasi sebagai sistem berciri sentral mengembangkan kebebasan, partisipasi dan persaingan. Tingkat pengembangan masing-masing unsur akan mengkualifikasi tipe setiap demokrasi menuju keberhasilan atau kegagalannya. Maka pengelolaan unsur-unsur tersebut sesuai dengan kondisi sosial, dapat menciptakan struktur yang diperlukan untuk memungkinkan efisiensi pasar, dan pada gilirannya menghasilkan pembangunan yang berkesinambungan. Restrukturisasi demokrasi diperjuangkan di tingkat nasional, regional, dan internasional karena semua tingkat ini akan saling menentukan.

Cara pengelolaan kelompok kepentingan di Indonesia dewasa ini menurut *Faisal Siagian* adalah melalui korporatisme negara. Untuk membatasi partisipasi politik, perencanaan kebijakan negara membangun sistem korporatis besar-besaran terpusat secara monopolisasi saluran perwakilan dan artikulasi politik. Asosiasi-asosiasi perwakilan dan artikulasi dibentuk oleh negara dan difungsikan sebagai pelengkap jaringan korporatis negara. Kelompok kepentingan demikian seperti pengusaha dan pekerja, menjadi lemah karena sebagai unit korporatif dikendalikan oleh negara dan harus mendapat restu penguasa, termasuk dalam pemilihan pemimpinnya. Maka kelompok kepentingan bisnis sangat tergantung pada kekuasaan yang dimonopoli oleh elite birokratis, di mana sedikit kalangan bisnis saja mampu mempengaruhi kebijakan negara berdasarkan hubungan pribadi (sebagai *client*) dengan kekuasaan birokrat (sebagai *patron*) melalui cara memberikan hadiah atau kompensasi material.

Menurut *Ikrar Nusa Bhakti* ada kaitan erat antara arus globalisasi informasi yang terjadi saat ini dengan integrasi nasional suatu negara. Cara yang tepat untuk menanggulangnya adalah dengan melakukan pendekatan bersifat persuasif, manusiawi dengan tekanan pada kebutuhan rakyat setempat dan bukannya kehendak pemerintah pusat belaka. Meski kadar politik Irian Jaya tidak setinggi Timor Timur, namun propinsi paling ujung ini memerlukan perhatian yang lebih serius, belum lagi letaknya yang berbatasan dengan PNG. Ketimpangan antara wilayah IBB (Indonesia Bagian Barat) dan IBT (Indonesia Bagian Timur) pada umumnya dan antara Irian Jaya dengan propinsi-propinsi lain pada khususnya merupakan problema yang harus sedini mungkin ditanggulangi dengan bijak.

Pancasila disoroti oleh *Slamet Sutrisno* sebagai ideologi terbuka, karena pendukung pokok filsafat Pancasila adalah hakikat kemanusiaan yang sebagai makhluk pada dasarnya mempunyai ciri keterbukaan. Sebagai ideologi yang terbuka Pancasila mengimplikasikan tidak dianutnya absolutisme nilai-nilai, sebagaimana halnya liberalisme yang memutlakkan

nilai kebebasan individu dan marxisme yang memutlakkan nilai kepentingan masyarakat. Integrasi antara berbagai nilai di dalam Pancasila dapat saling membukakan perspektif yang luas dari semua nilai.

Menurut *Bantarto Bandoro*, pertahanan keamanan Indonesia tidak didasarkan atas kekuatan yang terpusat, melainkan merata ke seluruh wilayah nasional. Oleh karena itu, ABRI harus dipandang sebagai inti kekuatan hankam, namun tanpa mengurangi arti penting posisi atau peranan seluruh rakyat sebagai sumber dan pangkal kekuatan hankam. Sistem ini ber-sumber pada kekuatan maupun kepentingan rakyat dan didasarkan atas kesadaran seluruh rakyat untuk melibatkan diri dalam pembelaan negara. Bahwa ABRI berada di garis depan adalah semata-mata karena merupakan kekuatan yang sewaktu-waktu siap mengatasi ancaman dan kerawanan. Dari perspektif ini maka pemerataan pembangunan menjadi sangat penting, sebab pembangunan yang merata akan membentuk kemampuan umum dan kesatuan bangsa.

Ada kecenderungan yang semakin dominan di kalangan masyarakat dan sebagian besar pemerintah di Timur Tengah untuk menyelesaikan konflik intern Arab dan Arab-Israel. Menurut *Dhurorudin Mashad* hal tersebut tak lepas dari dimensi ekonomi yang akhir-akhir ini menjadi begitu penting dan definitif. Karenanya, demi perdamaian itu pulalah faktor ekonomi perlu mendapat perhatian yang lebih serius sehingga tercipta suatu kerangka kerja sama pada bidang-bidang yang memiliki potensi konflik paling kecil. Hal ini mutlak dilakukan agar dana, sumber daya alam dan terlebih sumber daya manusia usia produktif tidak dihaburkan hanya untuk perang semata.

Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting - SOM*) II APEC di Bali Mei 1994 dan SOM III APEC di Yogyakarta September 1993 mempunyai arti penting dalam menunjang penyelenggaraan Pertemuan APEC ke-6. Meskipun pertemuan SOM itu sendiri belum melahirkan kesepakatan mengenai liberalisasi perdagangan, namun usaha peningkatan ke arah itu sudah semakin tampak yaitu dengan memasukkan konsep *unconditional Most Favored Nation* (MFN) yang diusulkan oleh Kelompok Para Pakar (*Eminent Persons Group - EPG*). Ringkasan Peristiwa yang diberi judul "Menuju Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik yang Efektif" memuat tentang persiapan Pertemuan APEC ke-6 yang akan berlangsung di Bogor tanggal 15 November 1994, yang disusun oleh *Tim Departemen Hubungan Interna-sional*.

Oktober 1994

REDAKSI

Arah-arrah Global Restrukturisasi Sistem Politik dan Ekonomi: Sudut Pandang Asia*

Sree Kumar

Pengantar

MEMASUKI peralihan dasawarsa 1990-an tampak berlangsung perubahan-perubahan besar dalam kehidupan politik di dunia internasional. Keyakinan terhadap dua kutub format politik yang terdiri dari sistem demokrasi menurut tradisi Eropa dan Amerika di satu pihak, dan sistem komunisme terutama menurut Uni Soviet di lain pihak, telah digantikan oleh sistem demokrasi paham Barat. Sistem komunisme telah ditumbangkan di seluruh Eropa Timur, namun tetap dianut sebagaimana bentuk awalnya di Cuba dan Korea Utara. Meskipun demikian, komunisme dalam bentuknya yang kurang menakutkan dianut di Vietnam dan Cina karena harus menghadapi serbuan ekonomi pasar bebas. Bagaimanapun perubahan-perubahan ini

dan akibat sampingannya mempunyai dampak yang mendalam bagi keadaan global.

Perubahan-perubahan yang timbul dari menghilangnya batas-batas politis telah dirasakan di hampir semua bangsa, baik bangsa yang terpengaruh "Barat" maupun bangsa yang terpengaruh "Soviet". Negara-negara Afrika yang sudah kuat dipengaruhi Soviet, harus memikirkan kembali corak politik mereka. Begitu juga, negara-negara kediktatoran berorientasikan Barat yang dulu didukung karena perannya menghadapi ancaman Soviet, harus menerima ajaran demokrasi Barat. Dalam cara tertentu negara-negara ini akan diterima baik sebagai bangsa bila mempertanggungjawabkan kesalahan-kesalahannya di masa lalu. Hal ini mengungkapkan adanya tuntutan, agar bangsa-bangsa yang lebih kecil menjadi boneka atau pion dalam rencana percaturan lebih besar yang dimanipulasikan oleh negara-negara adidaya saat itu.

*Diterjemahkan oleh Sunarto nDaru Mursito dari Sree Kumar, *Global Tendencies of Restructuring the Political and Economic System: The Asian Point of View*.

Di Amerika Latin terdapat perkembangan yang serupa, ketika peran diktator-diktator militer disoroti secara luas. Selain itu,

perubahan dalam struktur ekonomi dan kebutuhan semakin terkait dengan ekonomi dunia, telah mendorong perhatian yang lebih tajam pada hirarki dan struktur politik demi perkembangannya. Terjadi perkembangan yang sama di negara-negara Asia. Demikianlah negara-negara yang sama di negara-negara yang kuat ideologi komunisnya, harus memikirkan kembali strategi mereka demi *survival*-nya ketika peran kepeloporan bekas Uni Soviet menyurut.

Negara-negara Asia yang telah menganut paham demokrasi Barat harus mendefinisikan peranan negara di dalam sistemnya, agar batas-batas kebebasan warganegara tidak menjadi penghalang bagi pembangunannya. Sebaliknya, negara-negara Asia yang menganut komunisme harus menerima ide-ide kapitalis untuk merestrukturisasi perekonomiannya, seraya mempertahankan struktur-struktur politik mereka tanpa kehilangan kekuasaan sentral. Perubahan dinamis ini berlangsung cepat. Cina harus menyerahkan pengambilan keputusan di bidang ekonomi kepada daerah-daerah propinsinya, dengan tetap mempertahankan kekuasaan politik dalam politbiro pusat. Kecenderungan yang sama tampak di Vietnam. Sementara itu, India yang memiliki demokrasi kerakyatan dan perekonomian terencana sekarang harus mengusahakan reformasi pasar ekonominya agar menjadi lebih kompetitif.

Di Asia Tenggara terdapat sekelompok negara campuran yang masing-masing berada dalam lingkungan politik yang berlainan. Beberapa negara di antaranya seperti Malaysia, Thailand, Filipina dan Singapura melaksanakan demokrasi yang bervariasi, jika demokrasi Barat dipahami secara lebih luas. Meskipun demikian, semua negara di Asia Tenggara sekarang ini sepenuhnya memulai pertumbuhan ekonomi melalui in-

dustrialisasi dan pengembangan ekspor yang pesat. Apalagi, mereka juga melaksanakan deregulasi ekonomi dan mengajukan pembakuan-pembaruan politik dengan langkah yang berhati-hati.

Meskipun telah ada banyak diskusi tentang perubahan-perubahan dalam bidang politik, namun kalau diikuti secara seksama telah terjadi juga perubahan yang tak henti-hentinya dalam struktur ekonomi dan pembuatan keputusan. Kematian komunisme telah menghilangkan sentralisasi perencanaan di hampir semua bidang. Penerimaan bersemangat terhadap pasar bebas secara terang-terangan dan deregulasi pasar di seluruh dunia Barat, Eropa Timur dan Asia sekarang ini telah dipermasalahkan. Tampaknya sudah lama menjadi mode untuk berpendapat, bahwa pasar bebas akan selalu terlaksana sejauh proses implementasinya tidak terhalangi, atau jika para pelaku semuanya rasional. Kendatipun demikian, yang terjadi sekarang ini tampaknya masih campuran. Ada bidang-bidang di mana pasar dapat berfungsi secara efektif bila *signal-signal* harga bersifat transparan, dan ada bidang lain di mana mekanisme pasar tidak bekerja. Ini menyebabkan dipermasalahkan peranan negara¹ dalam pembangunan ekonomi.

Gagasan bahwa campur tangan negara adalah perlu dalam banyak segi kehidupan ekonomi, memberikan gambaran yang lain tentang peranan sistem demokrasi. Telah terbukti bahwa pertumbuhan ekonomi seringkali dapat tercapai di dalam pemerintahan yang kuat, sementara sistem demokrasi cenderung menganut pembagian kekuasaan. Hal ini tidak memperkecil manfaat demo-

¹Di sini negara didefinisikan sebagai mekanisme administratif atau pemerintahan.

krasi, yang sesungguhnya dapat membangun basis untuk perkembangan masyarakat sipil. Meskipun demikian, hal ini mengedepankan dilema mendasar antara stabilitas politik, dengan ongkos apa pun, dan kebutuhan akan pembangunan ekonomi yang berkesinambungan. Argumennya adalah bahwa pertumbuhan ekonomi yang efisien hanya dapat berlangsung jikalau terdapat kebebasan ekonomi, yang pada gilirannya menciptakan syarat-syarat untuk kebebasan politik. Pandangan sentral dalam pemikiran ini adalah kebebasan individu mendominasi efisiensi pasar. Oleh karena itu, sistem demokrasi dengan ciri sentralnya yang mengutamakan kebebasan individu, akan menghasilkan struktur yang diperlukan untuk memungkinkan efisiensi pasar. Ia menjadi prinsip pengarah yang mendasari banyak kebijakan pasar bebas menyusul keruntuhan komunisme.

Sementara kecenderungan ini telah disambut baik selama tiga tahun terakhir, diajukan pemikiran kembali atas tipe-tipe demokrasi dan corak kebebasan ekonomi yang dapat menunjang pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Asia pada umumnya memandang demokrasi sebagai suatu konsep yang tak dapat dipisahkan dari kebudayaan Barat, dan bahwa dimensi apa pun dari perdebatan tentang demokrasi semakin dirasakan seharusnya dilihat dalam konteks sejarah nasional dan tradisi sosial budaya yang mendasari masyarakat. Lebih-lebih, perdebatan sekarang bukanlah pada keinginan akan demokrasi sebatas tingkat campur tangan pemerintah dalam masyarakat sipil supaya ketidaksamaan dalam kehidupan politik, sosial dan ekonomi menjadi berkurang. Melalui lensa ini Asia mengerti banyak tentang pembangunan dalam restrukturisasi politik, sosial dan ekonomi yang telah terjadi di dunia dewasa ini.

Berevolusinya Lingkungan Politik

Dua tema besar telah berkembang dalam kancah politik beberapa tahun terakhir. Yang pertama sehubungan dengan dianutnya cita-cita demokrasi di kebanyakan negara Eropa setelah matinya komunisme. Sementara keadaan ini disambut dalam kegairahan besar di Eropa Timur, timbul perasaan kuat yang menyesalkan begitu cepatnya perubahan demikian telah terjadi. Ini tampak nyata menghadapi goncangan-goncangan politik yang mengikuti terpecah-pecahnya negara Uni Soviet, terbagi-baginya Yugoslavia dan adanya krisis dalam penyatuan Jerman. Tak satu pun dari kejadian ini memungkinkan dapat dipahaminya secara mendetail dan seksama, hanya karena cepatnya peristiwa-peristiwa itu berlangsung.

Yang kedua berkaitan dengan jenis demokrasi yang dikemukakan sebagai kebenaran politik yang baru. Ada suatu spektrum unsur-unsur demokrasi yang kesesuaiannya untuk masing-masing bangsa, tergantung pada sejarah dan tradisinya. Keyakinan Amerika Serikat akan demokrasi tercirikan dalam corak saling mengawasi dan mengimbangi di antara bagian-bagian kekuasaan negara. Legitimasi otoritas dalam sistem Amerika terutama didasarkan pada konstitusi, lebih dari berdasar pada tiap kekuasaan secara individual. Meskipun demikian, spektrum demokrasi antara lain terdiri dari "demokrasi liberal", "demokrasi konstitusional", dan "demokrasi terpimpin".

Dalam mendefinisikan demokrasi dapat diteliti dua hal ekstrem. Definisi yang sempit sebagaimana dikemukakan oleh Schumpeter, menyatakan bahwa:

"... demokrasi adalah suatu pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan politik,

di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk mengambil keputusan politik adalah melalui cara pertarungan kompetitif mengumpulkan suara rakyat.”²

Di dalam definisi ini jelas, bahwa hak pemilihan umum memberikan kepada para politisi suatu mandat untuk memerintah dan tidak ada mekanisme untuk berlakunya diskriminasi bagi pemberi suara dalam pemilihan. Akan tetapi, definisi lebih luas yang berasal dari David Held berada pada ujung spektrum yang berlawanan. Held mempunyai pandangan komprehensif tentang demokrasi yang menyatakan bahwa:

”... individu-individu seharusnya menikmati hak dan kewajiban yang sama khususnya dalam rangka mendapatkan peluang-peluang dan membatasinya, sejauh hal itu tidak digunakan untuk melanggar hak-hak orang lain.”³

Di sini diasumsikan ada pertanggungjawaban negara dan berlaku penyusunan kembali masyarakat sipil menurut alur-alur demokrasi. Ringkasnya, perlu ada seperangkat hak-hak politik, sosial dan ekonomi yang memungkinkan partisipasi yang lebih besar dalam masyarakat. Tak diragukan bahwa keduanya merupakan bentuk ekstrem demokrasi yang sudah menjadi biasa dewasa ini. Contoh-contoh model Schumpeter luas terdapat di Asia, sedangkan model Held adalah tujuan ideal yang diinginkan oleh banyak demokrasi Barat. Tipe demokrasi yang ada di tiap-tiap negara mempunyai karakteristik khusus yang menempatkannya berada di dalam spektrum demokrasi ini. Karakteristik-karakteristik ini meliputi struktur masyarakat, dasar-dasar etnis dan keagamaan, dan sistem nilai yang ada.

²Joseph Schumpeter, edisi 1976, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Alen and Unwin, London, 260.

³David Held, edisi 1987, *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge, 271.

Definisi demokrasi apa saja yang dipilih, memuat tiga persyaratan -- persaingan, partisipasi dan kebebasan -- yang menentukan kerangkanya untuk dapat dimengerti.⁴ Adapun yang mengkualifikasi tipe demokrasi adalah tingkat terpenuhinya masing-masing parameter ini. Dalam hal terdapat persaingan luas dengan partisipasi dan hak-hak sipil yang terbatas, ini mungkin lebih mendekati berlakunya model Schumpeter. Apabila tiga unsur syarat ada dalam tingkatan tinggi, itu mungkin lebih mendekati berlakunya model Held. Sementara bentuk-bentuk demokrasi telah luas dipikirkan hingga dimengerti, ada tiga cara proses untuk dapat berkembangnya demokratisasi. Dapat diusahakan semakin besarnya persaingan, partisipasi atau kebebasan. Perubahan yang berkembang karena dilaksanakannya setiap atau semua cara itu dapat menyebabkan bentuk demokrasi yang berbeda, tetapi stabilitas hasil akhirnya sebagian akan merupakan tugas sejarah dan sebagian menjadi tugas tradisi-tradisi masing-masing bangsa.

Kerangka analisis ini dapat digunakan untuk memahami perkembangan-perkembangan politik yang terurai setelah berakhirnya Perang Dingin. Perubahan-perubahan di Eropa Timur telah berlangsung hampir spontan, dengan meluasnya kebebasan dan peningkatan yang serentak dalam persaingan mengejar kekuasaan. Hal yang sama benar-benar terjadi di dalam negara-negara bekas Uni Soviet. Akan tetapi, di Asia perkembangan di Vietnam dan Cina berlangsung lebih berhati-hati, dengan pemberian kebebasan yang terbatas dan tidak diluaskannya persaingan. Di kedua negara ini kekuasaan politik tetap dimonopoli oleh Partai Komunis. Di Amerika Latin, bahkan di negara-

⁴Georg Sorenson, *Democracy and Democratization*, Boulder: Westview Press, 1993, 13.

negara yang dikuasai sayap kanan, perkembangan terjadi terutama dalam hal perluasan kebebasan dan ditingkatkannya persaingan tetapi tidak sebesar seperti di Eropa.

Jikalau kerangka analisis itu digunakan, jelaslah bahwa demokratisasi merupakan suatu proses yang agak kompleks di masing-masing negara. Kekacauan di Yugoslavia atau republik-republik bekas Soviet kemudian dapat dimengerti, adalah karena cepatnya pelampiasan hasrat demokratisasi di samping akibat basis sejarah di mana masyarakatnya hidup dan ingin hidup. Kemampuan suatu masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan yang dihasilkan proses demokratisasi, memang tergantung pada tradisi-tradisi yang lazim dalam masyarakat itu. Begitulah pandangan Asia berpendapat, bahwa perkembangan-perkembangan politik di lingkup global tidak dapat dimengerti hanya sebatas definisi Barat tentang apakah seharusnya demokrasi itu. Negara-negara Asia adalah multi-etnis, multi-budaya dan berciri pluralistik, di samping hampir semuanya memiliki kecenderungan menuju komunalisme daripada individualisme. Keadaan ini selanjutnya harus dipandang dalam lingkup sejarah penindasan kolonial pada banyak tahapnya dan juga dari lingkup masa pemerintahan kerajaannya. Sebab itu penekanan pemerintahan adalah pada kekuasaan eksekutif, dan batas-batasnya seringkali berasal dari pengendalian diri penguasa dan bukan disebabkan oleh hukum apa pun.⁵ Maka, demokrasi harus ditinjau dalam konteks hal-hal penting struktur masyarakat dan negara demikian ini.

Agenda politik hanyalah satu sisi dari proses pembaruan yang sekarang sedang digelar di tingkat global. Dimensi politik pembaruan adalah menata kemungkinan agar kekuasaan dan manfaat-manfaat materilnya menguntungkan masyarakat luas. Jadi alasan ekonomis bagi lebih adilnya masyarakat, merupakan suatu bagian penting dalam terlaksananya restrukturisasi global. Adapun meningkatnya demokratisasi harus berkaitan dengan bidang kehidupan yang lebih luas, dan berusaha mengalokasikan sumber-sumber daya bagi kepentingan umum yang lebih kompleks. Proses-proses demokrasi menggiatkan keinginan adanya pilihan yang lebih luas dalam kehidupan ekonomi, seperti halnya dalam kehidupan politik. Meningkatnya pilihan ini datang bersamaan dengan berubahnya prioritas, seperti halnya pengumpulan suara dalam percaturan politik. Oleh karena itu, kebutuhan pembaruan-pembaruan ekonomi mengikuti pembaruan politik.

Pemulihan Ekonomi

Dengan runtuhnya komunisme ada penerimaan membuta pada kebijaksanaan ekonomi pasar. Kebijakan-kebijakan pasar bebas dirasa sebagai obat mujarab atas salah urus ekonomi yang bertahun-tahun, baik di negara dengan perekonomian terencana secara sentral maupun perekonomian campuran. Bahkan di negara demokrasi Barat seperti Inggris, dasawarsa 1980-an masa pemerintahan Thatcher melaksanakan kebijakan-kebijakan pasar bebas untuk meningkatkan efisiensi ekonomi. Kebijakan-kebijakan ini yang lazim di perekonomian negara maju, juga digalakkan di negara-negara yang sedang berkembang. Lebih lagi untuk terlaksananya restrukturisasi global, telah ada

⁵G.L. Peiris, *Democracy in Asia: Old Experiences and New Challenges*, CAPA Report Number 11, 1993, San Francisco: The Ford Foundation.

keharusan agar pembaruan ekonomi disertai dengan pembaruan politik. Masalah pokok yang sekarang menjadi pusat perhatian, adalah urutan dalam pembaruan ekonomi dan kecepatan pembaruan ini seharusnya dilaksanakan. Di sini perdebatan mengenai tingkat dan kualitas demokrasi menjadi penting. Perwujudan dan demokrasi seperti yang didefinisikan Held, akan menghadapi proses diskusi dan pembuatan konsensus yang lebih sulit sebelum dapat dilaksanakannya pembaruan ekonomi. Perwujudan demokrasi seperti yang diajukan Schumpeter, akan memberikan mandat pembaruan ekonomi kepada para pemimpin politik, dan kemungkinan proses pembaruan itu sendiri dilakukan tergantung bagaimana kekuasaan tersebut terlaksana.

Tampaknya banyak negara di Eropa Timur telah memperjuangkan pembaruan ekonomi setelah datangnya kebebasan politik. Terhentinya produksi, tumbuhnya inflasi, dan tidak bekerjanya mekanisme harga merupakan beberapa dari gejala keras, betapa telah terganjalnya proses pembaruan ekonomi itu. Apalagi, penerimaan bentuk demokrasi yang semakin luas menyebabkan simpang-siurnya proses pembaruan ekonomi. Hal ini menimbulkan berbagai pertanyaan, seperti apakah penerimaan yang membuta pada kebijakan pasar bebas merupakan jawaban yang tepat untuk pembaruan banyak negara, termasuk negara yang mencita-citakan demokrasi.

Meskipun demikian, di Amerika Latin kerja keras menghadapi inflasi dan pembaruan struktural telah menempuh berbagai jurus selama dasawarsa 1980-an. Hasil akhirnya adalah restrukturisasi besar perekonomian dengan bantuan hebat dari IMF dan Bank Dunia di banyak negara. Beberapa negara, seperti Chili dan Mexico, merupa-

kan model yang berhasil menggiatkan pembaruan ekonomi di Amerika Latin. Sementara negara yang lain tetap terbenam dalam kelompokan struktural mendasar, yang permasalahannya sekurang-kurangnya harus diatasi dalam dasawarsa sekarang ini.

Di Asia pertumbuhan ekonomi dirasakan sebagai tantangan yang utama selama sebagian besar dasawarsa 1980-an. Pertumbuhan pesat dari negara-negara industri baru seperti Korea Selatan, Taiwan, Hong Kong dan Singapura telah menjadi model, yang dengan cepat ditiru oleh negara Asia yang lain. Dalam dasawarsa 1990-an tampaknya *trend* ini mulai berlanjut dengan Indonesia, Malaysia dan Thailand yang berusaha mengikuti langkah-langkah dari penampilan kelompok yang pertama. Dalam kawasan ini Jepang meneruskan kehadirannya yang nyata sebagai pemberi modal dan sumber pokok pembaru teknologi. Dengan sederetan kemahiran ekonomi yang demikian besar, maka Asia dalam potensi Cina, India dan Vietnam sekarang tampaknya siap untuk memenuhi tantangan pembangunan yang berkelanjutan. Pembaruan-pembaruan ekonomi seperti deregulasi bidang industri, menurunnya peran pemerintah, swastanisasi, pembaruan kebijakan dalam perdagangan dan sektor keuangan telah dilaksanakan di hampir semua negara Asia ini. Pelajaran keberhasilan pembangunan negara-negara industri baru sedang dicobakan dalam banyak bidang di negara mereka, kendatipun dengan hati-hati.

Sementara pembaruan-pembaruan ekonomi secara pasti dikembangkan pada semua tingkatan, maka bidang politik di negara-negara besar seperti Cina, Vietnam dan Indonesia menjalankan proses pembaruan yang berbeda. Baik di Cina maupun Vietnam, tantangannya adalah mengupayakan

pembaruan ekonomi tanpa harus meliberalkan bidang politik. Gerakan berhati-hati mengusahakan pembaruan-pembaruan dengan basis pasar ini dapat dipandang sebagai melaksanakan *perestroika* sebelum melaksanakan *glasnost*. Meskipun demikian, perubahan-perubahan yang dirumuskan mempunyai dampak yang tak terelakkan pada masyarakat, dengan dituntutnya semakin banyak pilihan dalam proses politik. Masalahnya kemudian adalah jenis demokrasi yang perlu menyertai proses pembaruan ekonomi. Sebagaimana disinggung di depan, proses demokratisasi dapat bergerak di sepanjang tiga jalur yang berlainan -- persaingan, partisipasi dan kebebasan --. Di semua negara ini tampaknya gagasan demokrasi Schumpeter berlaku sedemikian, sehingga pembaruan ekonomi dapat terlaksana dan tidak diminta. Pembaruan ada terlebih dahulu, sebelum gagasan liberal demokrasi partisipatif dan bersaing total terlaksana.

Perubahan-perubahan dalam perekonomian dan dampak sesudahnya pada jalur politik, adalah isu-isu yang biasa dalam ekonomi campuran negara Asia. Isu-isu berkaitan dengan pembaruan ekonomi dan menguatnya permintaan akan partisipasi yang lebih besar dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial dan politik. Di Indonesia dan Filipina pembaruan-pembaruan pokok ini menempuh lintasan yang berbeda. Indonesia sedang mencoba mengarahkan pembaruan-pembaruan ekonomi, sedangkan peningkatan persaingan ada dalam langkah yang lebih lambat. Sebaliknya, Filipina melaksanakan kehidupan politik yang partisipatoris dan sangat kompetitif untuk mengupayakan pembaruan-pembaruan ekonomi. Sementara tujuan akhir adalah sama, namun strategi dan caranya sangat tidak sama. Banyaknya pendekatan yang berlainan ini

merupakan ciri yang membedakan upaya-upaya Asia dalam menyukkseskan pembangunan.

Segera tampak bahwa restrukturisasi ekonomi di hampir setiap negara merupakan suatu perkembangan yang tak terelakkan. Perubahan-perubahan dalam sistem perdagangan global, peremajaan industri, penyebaran teknologi dan peralihan angkatan kerja, semuanya telah menjadi parameter pergeseran-pergeseran struktural yang menyertai perubahan ekonomi di semua bagian dunia. Penyatuan Jerman dan dampak sesudahnya bagi bekas negara Jerman Barat pada umumnya kurang diperhitungkan oleh para politikus dan juga ilmuwan. Perhitungan yang tak memadai pun tampak menghadapi perubahan-perubahan ekonomi yang berlangsung di bekas negara Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur lainnya. Dalam hal kawasan Afrika, peralihan dari basis komoditi tradisional menuju produk manufaktur dan hasil olahan pertanian merupakan tugas yang berat, khususnya sejak bantuan dari mitra Baratnya dahulu mulai menyusut secara substansial. Bagi kawasan Asia kurang ada ketergantungan pada bantuan, karena yang diutamakan adalah sikap nasional menolong diri sendiri yang semakin besar. Satu-satunya pemberi bantuan dan penunjang teknologi yang paling besar di kawasan adalah Jepang, anggota masyarakat bangsa Asia yang kuat. Doktrin menolong diri sendiri ini merupakan prinsip etika pemandu pembangunan di kebanyakan negara Asia. Di mana pun modelnya telah terbukti sukses, sebab untuk pembangunan ekonomi mereka memilih penanaman modal asing daripada bantuan ekonomi. Bahkan pendatang-pendatang baru dari kelompok pembangunan di Asia yang berhasil, seperti Indonesia dalam fokus pembangunannya lebih banyak memilih penanaman modal asing

dan kurang mengandalkan bantuan asing. Hal ini merupakan tanda-tanda bahwa bangsa Asia sedang mendewasa.

Jikalau negara-negara industri baru Asia yang lalu dapat tergantung pada akses pasar dan sistem perdagangan yang lebih terbuka, maka pendatang-pendatang baru sekarang berhadapan dengan serentetan halangan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi berorientasi ekspor. Perdebatan tentang apakah ekspor mendorong pertumbuhan ataukah penanaman modal mendorong pertumbuhan, adalah jauh dari selesai. Meskipun demikian, negara industri baru yang berhasil di Asia semuanya telah tergantung pada perluasan perdagangan sebagai sumber pertumbuhan. Tampaknya proses perkembangan ini tidak berlaku bagi pendatang-pendatang baru. Dalam banyak hal sistem global sudah menjadi tertutup. Agenda politik berubah, ketika negara-negara telah mengelompok demi kepentingannya sendiri. Dalam bidang ekonomi sekarang regionalisme menjadi mode, ketika negara-negara sudah sangat menyadari percabangan politis dari restrukturisasi ekonomi, jalan memasuki pasar, dan dampaknya bagi angkatan kerja.

Regionalisme - Mode Baru

Sekarang regionalisme telah menjadi ciri khas baru baik dalam lingkup ekonomi maupun politik. Dalam hal perekonomian, kasus multilateralisme sudah semakin melemah dengan disadarinya bahwa negara-negara harus mengelompok bersama demi kepentingan ekonominya. Sejumlah perkembangan ini terjadi sebagai akibat keprihatinan-keprihatinan atas kegagalan dalam merampungkan Putaran Uruguay. Ketika perekonomian sudah dewasa dan menjadi matang, ada kebu-

tuhan tak terelakkan untuk meremajakan perekonomian yang mandeg, melindungi lapangan kerja dan mengurangi dampak persaingan yang berasal dari negara sedang berkembang. Hal-hal ini adalah kekhawatiran yang sah dalam suatu perekonomian global yang semakin kompetitif. Meskipun demikian, regionalisme ekonomi sebagai pemecahan yang berupa pemisah-misahan bagian dunia adalah kurang memuaskan.

Regionalisme ekonomi sebagai pembentukan kawasan-kawasan perdagangan bebas (KPB) mendiskriminasi mitra-mitra dagang di luar KPB. Sekalipun begitu, ini adalah sungguh-sungguh taktik yang sama yang digunakan oleh negara maju untuk melindungi industri, pasar dan lapangan kerjanya, semuanya dengan harga cukup tinggi bagi konsumen yang adalah penting sebagai pemberi suara. Pendekatan yang tampaknya jangka pendek untuk memecahkan masalah ekonomi dan politik dewasa ini sekarang dianut oleh hampir semua negara maju - Amerika Utara dan Eropa.

Kawasan Perdagangan Bebas Amerika Utara (NAFTA - *North American Free Trade Area*) akan menjadi pasar terbesar di dunia, dengan produk domestik bruto (GDP - *Gross Domestic Product*) seluruhnya sekitar US\$6.404 milyar (angka tahun 1991) dan penduduk sekitar 360 juta orang. Pasar Tunggal Eropa (SEM - *Single European Market*) hanya sedikit lebih kecil namun dengan penduduk sama. Kedua KPB yang besar ini dapat menyebabkan bias perdagangan berskala besar dan penyimpangan investasi yang berarti. Dalam hal NAFTA, sekarang investor Asia yang besar seperti Jepang telah berusaha menanam modalnya di Mexico demi strategi jangka panjang mempertahankan bagian pasarnya di Amerika Utara. Begitu pula, bias perdagangan akan mening-

kat di tahun-tahun mendatang, ketika para importir berubah menjadi pemasok-pemasok di dalam NAFTA dan tidak lagi menjadi sumber produk dari luar negeri. Harusnya terjadi demikian, karena peraturan-peraturan tentang asal produk dan hambatan non-tarif dirancang dengan maksud khusus, agar menjamin melalui NAFTA bahwa para pemasok dan perindustrian memperoleh prioritas perdagangan dalam KPB.

Pasar Tunggal Eropa tidaklah berbeda. Seperti yang telah ditunjukkan secara konsisten, volume perdagangan intra-Eropa sudah lebih besar daripada perdagangan dengan mitra dagang di luar bloknya. Ketika negara-negara Eropa Timur dan negara-negara EFTA (*European Free Trade Area*) ditarik ke dalam orbit SEM yang lebih luas, maka kecenderungan alamiahnya adalah memilih pembentukan kawasan perekonomian yang lebih besar daripada melanjutkan berdagang dengan mitra dagang luar kawasan. Memang kecenderungan ini sudah tampak, kalau orang menganalisis kepentingan-kepentingan ekonomi Eropa Barat di bekas negara-negara komunis Eropa Timur. Ini berimplikasi bahwa sumber-sumber daya yang akan dialokasikan ke Asia dan bagian dunia berkembang yang lain, di mana biaya faktor-faktor produksi jauh lebih murah, sekarang akan disalurkan ke negara-negara di pinggiran SEM itu. Hal ini tidak mengherankan dan tidak merugikan negara anggota SEM. Apa yang mengherankan adalah bahwa sumber-sumber daya ini ditujukan ke wilayah pinggiran itu, kendati di sana proses demokrasi kacau akibat percobaan-percobaan pembaruan ekonomi serampangan bahkan dalam hal yang lebih struktural. Padahal, negara-negara Asia yang mempunyai sejarah stabilitas politik, menerima secara ber-

tahap cita-cita demokrasi dan prinsip-prinsip ekonomi yang sehat, justru tidak mendapatkan pemasukan modal dan akses perdagangan dari mereka karena tidak cukup mengadopsi gagasan-gagasan demokrasi Barat.

Kecenderungan demikian juga tampak dalam hubungan Amerika Serikat dengan Asia dan negara-negara berkembang. Jawaban Asia terhadap tantangan berat ini ada pada dua tingkat yang berlainan. Ekonomi negara-negara ASEAN yang tumbuh pesat telah menggiatkan pembentukan suatu wilayah perdagangan bebas (AFTA - *the ASEAN Free Trade Area*). AFTA akan menjadi suatu pasar berukuran sekitar seperdelapan-belas NAFTA, dengan penduduk sekitar 330 juta orang. Namun demikian sebenarnya ukuran dan ketergantungan kawasan ini pada Amerika Utara, Asia Timur dan Eropa, membuat AFTA sebagai blok perdagangan kurang kuat dibanding SEM dan NAFTA. Walaupun begitu, AFTA sampai tingkat tertentu akan mengurangi keterbatasan akses ke dalam pasar Amerika Utara dan Eropa. Akan tetapi, tujuan lebih luasnya adalah tetap untuk menarik investasi modal asing masuk ke kawasan. Di sini mencolok bahwa ada saja kemahiran ekonomi di Asia. Keperluan bangsa-bangsa Asia Tenggara akan AFTA sebagian merupakan kebutuhan untuk menghentikan pembelokan investasi dan penyimpangan perdagangan ke NAFTA. Lebih penting lagi, untuk mengurangi kemungkinan penyimpangan penanaman modal ke Cina, Vietnam dan India yang semuanya mempunyai faktor-faktor yang lebih menguntungkan, di samping itu mereka sedang giat memperbarui perekonomiannya.

Sementara Asia tak pernah memandang perlunya berorientasi regional, sekarang ada perasaan kuat menginginkan agar orientasi

ini dipertimbangkan. Kaukus Ekonomi Asia Timur (EAEC - *East Asian Economic Caucus*) yang mengelompokkan negara-negara tepian Pasifik, merupakan pengelompokan regional demikian. Gagasan ini adalah untuk membuat kepentingan Asia dalam peredaran ekonomi memperoleh suara yang kuat. Hal ini banyak tergantung pada apakah raksasa ekonomi Asia, Jepang, bersedia memainkan peranan kepemimpinan di dalam kaukus. Di sini lagi negara-negara Asia dilumpuhkan ambisinya. Ciri hubungan ekonomi dan politik dengan AS dan Barat, jika ditentang serius oleh Barat, pada umumnya dapat membatasi peranan kelompok Asia apa pun. Begitu juga EAEC dijadikan lemah oleh keengganan Jepang untuk memainkan peranan pemimpin dalam kaukus, karena khawatir dibahayakannya jalinan ekonomi dan politiknya dengan AS.

Pada tingkat yang lebih luas, sekarang tepian Pasifik telah membentuk forum Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC - *Asia Pacific Economic Cooperation*) yang merupakan suatu kelompok longgar untuk membicarakan masalah-masalah ekonomi. APEC mempunyai sebuah sekretariat yang bertugas mengumpulkan, menyusun dan membagikan data perekonomian mengenai negara anggota. EAEC membentuk suatu kaukus di dalam APEC, dan sukses APEC mendatang akan tergantung pada bagaimana EAEC mendapat posisi dan diterima di dalam forum. Inilah dimensi-dimensi politik dari kehidupan ekonomi di Asia Pasifik. Pembentukan APEC jelas menunjukkan kebutuhan akan pengkaitan ekonomi yang semakin besar di antara negara-negara, tanpa menciptakan suasana eksklusif. Sudah menjadi kentara bagi banyak pengamat, bahwa forum regional yang tertutup dan eksklusif tidak mampu memiliki pengaruh

politik dan ekonomi, selama masih ada saling ketergantungan dengan negara-negara luar. Sejarah pengaitan ekonomi multilateral tidak dapat dihapuskan dalam waktu singkat dengan membuat pengelompokan regional. Harus menjadi jelas bagi kebanyakan pengamat bahwa bahkan ketika berdiri COMECON, berlangsung arus modal dan perdagangan tak tercatat dalam jumlah besar antara blok komunis dan kapitalis melalui perdagangan imbal beli dan barter. Dikatakan secara sederhana, blok-blok regional yang eksklusif tidak dapat berlaku se-eksklusif seperti yang direncanakan.

Negara-negara Amerika Latin mempunyai alasan-alasan yang lebih kuat untuk mengadakan regionalisme ekonomi daripada negara-negara Asia. Sementara sudah ada sejarah regionalisme ekonomi di Amerika Latin berupa LAFTA (Kawasan Perdagangan Bebas Amerika Latin - *Latin American Free Trade Area*), CACM (Pasar Bersama Amerika Tengah - *Central American Common Market*), LAIA (Persekutuan Kesatuan Kelompok Andes dan Amerika Latin - *Latin American Integration Association*), maka masuknya Meksiko ke dalam NAFTA berarti bahwa negara-negara Amerika Latin harus mencari upaya untuk mengaitkan diri dengan NAFTA, atau mempunyai sarana-sarana alternatif untuk menjamin pasar mereka sendiri tidak mandeg. Tiga langkah baru telah tampak -- pembentukan MERCOSUR (*Mercado Comun del Sur*), pembaruan perjanjian Andes dan dihidupkannya kembali CACM.⁶ MERCOSUR menghimpun Argentina, Brasil, Paraguay dan Uruguay dalam persetujuan dagang yang akan menghapuskan semua tarif perdagangan intra ka-

⁶Sebastian Edward, "Latin American Economic Integration: A New Perspective on an Old Dream", *World Economy* 16, no. 3, 1993.

wasan mulai bulan Desember 1994 dan mengenakan tarif bersama untuk luar kawasan. Pembaruan Perjanjian Andes terdiri dari Bolivia, Columbia, Equador, Peru dan Venezuela yang berharap menciptakan kawasan perdagangan bebas. Dihidupkannya kembali CACM berharap untuk mengurangi tarif antara 5 sampai 20% dan secara aktif mencari upaya meningkatkan kemampuan ekspor. Gerakan-gerakan yang meluas di Amerika Latin ini menunjukkan kebutuhan kawasan untuk mencari cara-cara mengatasi makin ketatnya persaingan dari Asia, dan juga untuk mengurangi akibat-akibat dari hambatan pemasaran dalam jangka panjang.

Kesimpulan: Pandangan Asia

Luasnya hambusan kejadian-kejadian yang tergelar di muka bumi telah dirasakan secara dalam oleh negara-negara Asia. Meskipun jelas adalah biasa untuk memikirkan masalah-masalah ekonomi dan politik sebagai hal yang saling terpisah, namun demikian kenyataan perekonomian global yang saling tergantung telah membuatnya sebagai hampir tak dapat dipisahkan.

Perubahan-perubahan dalam bidang politik di seluruh dunia, bagi orang Asia sudah memberitahukan sinyal-sinyal. Anggapan bahwa Barat dapat mendiktekan konsep-konsep yang ingin diberlakukannya pada negara-negara sedang berkembang, adalah suatu perkara yang cukup serius. Perubahan-perubahan di Eropa Timur misalnya, berlangsung cepat dan tanpa ragu-ragu mendapat dukungan dari Barat. Dimulainya demokrasi tanpa diperkuatnya struktur sosial atau ketahanan ekonomi, membawa resiko timbulnya ketidakstabilan dan struktur politik

yang kacau. Akan tetapi Barat melihatnya di dalam kepentingannya sendiri, untuk membenarkan pengambilan norma-norma mereka, bahkan walaupun masyarakat pada umumnya tidak mampu menyerap atau menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan yang dituntut. Tidak tahunya, proses evolusi politik dan penyesuaian dengan kenyataan historis sebelumnya dan tradisi-tradisi, tampaknya tidak dipikirkan matang-matang oleh para pemimpin yang mengembangkan perubahan-perubahan di Eropa Timur. Sekalipun demikian, prinsip-prinsip yang sama sekarang diterapkan terhadap Asia dan negara-negara sedang berkembang.

Disepakati bahwa pembaruan ekonomi lama terlambat di banyak negara. Persoalan lebih luas yang dihadapi Asia adalah strategi mana dalam proses ini yang lebih dipilih. Sebagaimana kasusnya di Eropa Timur, pembaruan ekonomi sungguh-sungguh mulai bersamaan dengan pembaruan politik. Kekacauan yang merupakan akibatnya adalah sesuatu yang tidak akan diterima oleh Asia. Pandangan Asia tentang pelaksanaan pembaruan ekonomi ialah menerima liberalisasi ekonomi bertahap, sementara pembaruan politik berproses dalam langkah yang lebih lambat. Berbagai argumen sudah dikemukakan bagi pendekatan ini, termasuk perbedaan kebudayaan, tradisi dan nilai. Walaupun demikian, alasan lebih sah dalam pendekatan pembaruan bertahap ini yang pasti haruslah diakui, bahwa cita-cita demokrasi hanya dapat diterima sejalan dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat dari masing-masing negara. Memang inilah alasan mengapa ada spektrum demokrasi yang terlebih dahulu disetujui.

Negara-negara berkembang yang berhasil pembangunannya, sekarang dihadapi dengan sederetan hambatan politik dan ekono-

mi. Di dalamnya termasuk penggunaan isu "hak-hak asasi", isu "hijau", dan tekanan-tekanan politik lain demi menutup akses pasar tradisional mereka. Meningkatnya persaingan dari negara-negara berkembang yang pesat pertumbuhan industrinya, sekarang dilihat sebagai ancaman bagi negara-negara maju. Sungguh-sungguh ada sementara pemikiran Barat, terlebih-lebih Perancis, berpendapat bahwa produsen Asia merupakan pengusaha yang memaksa buruh bekerja keras dengan gaji kecil dan kondisi buruk. Akan tetapi, kenyataannya adalah agak jauh dari apa yang dipikirkan ini. Pada tingkat tertentu ada sekelompok negara sedang berkembang memiliki kemampuan industri berkualitas tinggi sekalipun produksinya berharga lebih murah, namun pada tingkat lain ada sekelompok negara sedang berkembang yang masih berkemampuan industri rendah. Meskipun demikian, sebenarnya negara-negara ini lebih menyukai akses pasar dan penanaman modal daripada pertama-tama hanya menjadi calon negara penerima bantuan.

Selama pembaruan ekonomi dan akses pasar erat berkaitan, dan banyak proses pembaruan di negara berkembang tertuju pada pengembangan ekspor, maka kenyataan regionalisme sebagai ciri dominan sekarang membuat pembaruan ekonomi menjadi keprihatinan yang serius. Raksasa-raksasa Asia yang baru bangkit -- Cina, India, Vietnam dan Indonesia -- semuanya meminta akses ke pasar bagi barang-barang yang mereka produksi, modal yang mereka perlukan, dan teknologi yang menyatu dengannya. Akses pasar yang terbatas akan banyak memperlambat pembaruan ekonomi di Asia dan prospek pertumbuhannya, yang kemudian akan mempunyai implikasi-implikasi serius pada pembaruan politik yang akan da-

tang. Kebutuhan akan munculnya suatu proses politik yang lebih partisipatif di Asia tidak dipertanyakan. Itulah langkah yang seharusnya dipandang menjadi perhatian. Meskipun struktur-struktur kekuasaan yang ada akan memilih mempertahankan kendali negara, namun serbuan telekomunikasi dan media massa dunia akan membuat pembaruan-pembaruan terjadi lebih pesat dan bukan lebih lambat. Apakah negara-negara Asia dapat mengelola proses ini tanpa gejolak yang berarti, adalah masalah yang tetap perlu dilihat. Bahkan negara demokrasi yang paling kerakyatan di Asia, India, telah mulai mempersoalkan kebijaksanaan akses tak terkendali pada media massa dunia lewat telekomunikasi satelit. Masyarakat multirasial dan multi-etnis dengan berbagai agama di Asia, mungkin mengharuskan dosis pembaruan yang lebih kecil daripada yang diperbolehkan di masyarakat Barat Anglo-Amerika atau yang lebih dominan agama Protestannya.

Tiadanya penyelesaian Putaran Uruguay mungkin berarti bahwa regionalisme akan mendatangkan suasana menakutkan dalam perekonomian dunia. Asia tidak terlambat memahami perkembangan ini. Negara-negara Asia Tenggara sudah mulai membangun kawasan perekonomiannya sendiri menuju suatu kawasan perdagangan bebas. Kendatipun kecil dibandingkan dengan NAFTA atau SEM, AFTA akan meringankan akibat-akibat buruk dari tertutupnya pasaran tradisional. Dalam jangka panjang mudah-mudahan ia akan terus-menerus menarik investasi. Di tingkat Asia-Pasifik yang lebih luas, bahkan AS sudah memikirkan pengembangan forum APEC sedemikian sehingga dapat tetap memainkan peranan poros di halaman belakangnya sendiri. Implikasi dari kecenderungan ini adalah bahwa regionalisme tidak

dapat diteruskan lagi. Karena alasan ini maka SEM sendiri harus mencari pengaitan-pengaitan dengan Asia dan bagian-bagian dunia sedang berkembang lain, dalam sikap yang lebih giat daripada sebagaimana yang sekarang. Peluang-peluang yang ada di dunia sedang berkembang yang ingin melakukan pembaruan benar-benar terlalu bagus untuk dilewatkan, sebab perekonomian domestik Eropa dan Amerika Utara sedang melemah.

Asia melihat dirinya berada paling depan dalam pertumbuhan ekonomi dasawarsa mendatang. Jika kecenderungan sekarang ini berkesinambungan, maka Asia dengan perekonomiannya yang meraksasa akan menjadi pemain yang menakjubkan dalam perekonomian global. Ia akan harus jauh lebih banyak memikul tanggung jawab atas nasib negara berkembang di Asia dan sekitarnya. Negara-negara maju mungkin harus memperlakukan Asia setingkat dengan dirinya dan bukan sebagai saudara miskin sebagaimana masa lampau. Banyaklah akan tergantung pada apakah Asia dapat berdiri teguh menghadapi tantangan politik dan ekonomi menghambat yang berasal dari negara maju dan bersaing dengan sesama negara berkembang seperti negara-negara Amerika Latin. Jika sejarah dasawarsa lampau adalah pertanda dari keyakinan masa depan Asia

bahwa untuk mencapai kualitas kehidupan lebih baik, pemerintahan yang baik merupakan faktor yang lebih penting daripada mentah-mentah memprioritaskan cita-cita demokrasi dan pasar bebas, maka mungkin lah Asia yang menang. Pengalaman Asia yang dicontohkan oleh pembangunan Jepang dan negara-negara industri baru, pasti mempunyai kelemahan-kelemahan struktural; akan tetapi fakta-fakta pembangunan penuh sukses merupakan suatu pernyataan yang mencolok bagi negara-negara maju. Prestasi ini merupakan hal istimewa yang akan menyaingi kemajuan negara-negara yang sudah berkembang dalam jangka panjang. Asia dan negara-negara besarnya akan memainkan peranannya tanpa diberitahu bagaimana untuk melaksanakannya. Rencana permainan sedang bergeser cepat menuju perekonomian global, ketika negara-negara Asia yang berhasil pembangunannya mulai menyuarakan pandangannya secara agak keras di PBB dan badan-badan di bawahnya, dalam forum-forum regional dan perundingan-perundingan bilateral. Rujukan pengertian-pengertian tidak boleh lebih lama lagi ditentukan oleh konsep negara maju. Asia sedang bangun dan ingin memilih pembaruan yang damai berdasarkan paham-pahamnya sendiri, dan tidak menghendaki perubahan-perubahan atas dasar paham dari luar.

Dinamika Pengaruh Kelompok Bisnis dalam Politik: *Trend* Indonesia Menuju Negara Korporatis

Faisal Siagian

Pendahuluan

DALAM setiap sistem politik yang telah menjadi modern terdapat kelompok-kelompok politik yang merupakan bagian dari dan berorientasi pada sistem politik. Adakalanya kelompok-kelompok politik ini satu sama lain sangat mempengaruhi postur sistem politik itu. Umumnya kelompok-kelompok politik ini mewakili suatu spektrum politik yang sangat luas, tergantung pada pola dan sistem stratifikasi sosial yang ada dalam masyarakat (David Apter, 1987: 137).

Dalam rangka mengelaborasi kembali peranan kelompok-kelompok sosial dan politik dalam masyarakat, kami akan mengupas pengaruh kelompok bisnis dalam politik Indonesia. Kupasan akan mengacu pada pertanyaan: *Pertama*, sampai sejauh manakah pengaruh yang dilakukan oleh kelompok bisnis dalam konteks politik Indonesia? *Kedua*, dengan kemampuan yang dipunyainya apakah kelompok bisnis ini akan mampu

mengarahkan proses politik Indonesia di masa mendatang? *Ketiga*, dengan kondisi politik yang ada sekarang, apakah Indonesia dapat menjadi model bagi suatu negara korporatis?

Sebelum sampai pada jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di atas, pertama-tama kami akan membeberkan berbagai pendekatan terhadap kelompok-kelompok kepentingan. Dengan menggunakan beberapa pendekatan, diharapkan dapat diungkapkan aktor-aktor mana yang memainkan peranan penting dalam kelompok kepentingan serta isu-isu apa yang mereka tiupkan, sehingga kelompok kepentingan mana yang paling determinan (menentukan) dalam sistem politik Indonesia dapat menjadi lebih transparan.

Pendekatan Terhadap Kelompok Kepentingan

Pendekatan ini dimulai dengan menjelaskan: apa itu kelompok, pendekatan sistematis terhadap kelompok, pendekatan elitis,

pendekatan pluralis, strategis, dan korporatisme negara.

1. Kelompok dan Teori Kelompok

Politik hanya bisa dipahami dalam interaksi berbagai kelompok. Karena itu, teori politik kelompok bisa menjelaskan secara baik fungsi-fungsi negara dan masyarakat serta sistem politik secara keseluruhan.

Asal mula teori kelompok pada bentuknya yang sekarang ini menurut S.P. Varma merujuk pada karya klasik dari Arthur Bentley, *The Process of Government* (S.P. Varma, 1987: 227 dst). Arthur F. Bentley mendefinisikan kelompok sebagai: "Suatu porsi manusia tertentu dalam suatu masyarakat, yang diambil bukan sebagai suatu massa fisik yang terpisah dari massa manusia lain, tetapi sebagai suatu massa aksi, yang tidak menutup kemungkinan orang-orang berpartisipasi di dalamnya, untuk berpartisipasi juga dalam aktivitas-aktivitas kelompok lain" (S.P. Varma, 1987: 228).

Oleh karena itu, suatu kelompok lebih mewakili suatu patokan proses daripada suatu bentuk yang statis, dan kelompok hanya muncul ketika interaksi di antara anggota-anggotanya secara individual terjadi relatif sering dan cukup terpolakan untuk menghasilkan aktivitas langsung. Jadi, kelompok merupakan suatu kegiatan massa yang diarahkan oleh kepentingan dan sistem sosial, berisikan sejumlah besar kelompok, yang ditandai dengan interaksi aktivitas kelompok. Teori kelompok secara logis akan membawa pada konsep khusus mengenai sistem sosial dan perilaku politik, yang disebut oleh Arthur F. Bentley sebagai "perimbangan tekanan antar kelompok" (S.P. Varma: 230).

Ahli-ahli teori kelompok telah gagal

memberikan suatu definisi yang memuaskan mengenai kelompok. Arthur F. Bentley juga mengacu pada kelompok yang beragam pola ukuran, teknik dan intensitas interaksinya. Kelompok-kelompok tersebut bisa besar atau kecil, dapat berbeda derajat kepentingannya dan mungkin pula menggunakan berbagai jenis metoda untuk mencapai tujuannya. Istilah yang lazim digunakan untuk mengukur kekuatan suatu kelompok adalah akses (peluang). Peluang berarti, "mempunyai suatu kesempatan untuk mempengaruhi para pembuat keputusan di tingkat suprastruktur politik."

Teori kelompok dikritik, terutama karena sifat reduksionismenya. Teori kelompok mereduksi segala sesuatu yang berkaitan dengan bekerjanya suatu kelompok dan meninggalkan baik individu maupun masyarakat dengan meremehkannya dalam pertimbangan teori tersebut.

Sekarang, apa yang dimaksudkan dengan kelompok kepentingan dalam teori kelompok? Menurut V.O. Key, "suatu kelompok kepentingan bukan hanya berusaha memperluas pengaruhnya terhadap sistem politik, tetapi dia juga merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem politik" (V.O. Key 1967: 143). Ini berarti, sebagai suatu kelompok kepentingan organ-organ organisasinya berjalan menurut mekanisme yang sejalan dengan proses sistem politik. Oleh karena itu, suatu kelompok kepentingan berfungsi sebagai infrastruktur politik yang memberikan *input* (berupa dukungan dan tuntutan) yang kemudian dikonversikan menjadi *output*.

Sedangkan menurut Maurice Duverger, kelompok kepentingan sama dengan kelompok yang berkekuasaan (Duverger, 1981: 109 dst.). Dalam memberikan rumusan me-

ngenai kelompok kepentingan, Duverger membandingkan pula dengan organisasi non politik yang bukan partai politik, dan tergolong bukan menjadi kelompok yang berkuasaan. Duverger mendasarkan observasinya pada studi komparasi fakta-fakta atas berbagai kelompok kepentingan dalam masyarakat Barat umumnya serta Eropa pada khususnya, dan bukan pemikiran yang bersifat apriori. Dengan cara demikian, memungkinkan seseorang menganalisis secara lebih konkret berbagai kelompok kepentingan yang berkuasaan.

Dalam studinya mengenai kegiatan dan sepak terjang kelompok kepentingan di Eropa, Maurice Duverger sampai pada klasifikasi kelompok kepentingan sebagai berikut:

- a. Kelompok eksklusif dan kelompok par-sial,
- b. Kelompok formal dan informal,
- c. Kelompok kepentingan yang datang dari luar,
- d. Kelompok berkuasaan palsu,
- e. Kelompok teknisi berkuasaan,
- f. Kelompok tradisional dan massa,
- g. Kelompok Pemilihan Umum,
- h. Pelobi,
- i. Biro-biro propaganda swasta,
- j. Surat kabar dan Media Massa (Maurice Duverger: 107).

Kesemua kelompok kepentingan politik di atas mempunyai organisasi dan struktur organisasi sendiri, dan mempunyai hubungan serta kerja sama dengan sesama kelompok kepentingan lainnya. Berdasarkan klasifikasi itu, Maurice Duverger membedakan berbagai jenis kelompok berkuasaan sebagai berikut: (a) organisasi profesional; (b) organisasi majikan dalam bisnis dan industri; (c) organisasi petani; (d) pekerja; (e) kelompok intelektual; (f) kelompok khusus dan kelompok-kelompok yang tidak sepe-

nuhnya: seperti asosiasi veteran, organisasi agama, organisasi yang bercorak ideologis dan sebagainya.

2. Pendekatan Elitis

Teori Elite Politik percaya, bahwa "setiap masyarakat diperintah oleh sekelompok kecil orang yang mempunyai kualitas-kualitas yang diperlukan bagi kehadiran pada kekuasaan sosial dan politik secara penuh" (S.P. Varma, 1987: 202). Teori elite mengenai kelompok lahir dari diskusi yang seru di antara ilmuwan, seperti Joseph Schumpeter, C. Wright Mills, Harold D. Lasswell, yang kembali menyimak tulisan-tulisan awal dari para pemikir Eropa pada awal munculnya Fasisme, khususnya Pareto, Mosca, Michels, Keller, dan sebagainya.

Elite merupakan orang-orang yang berhasil, mampu menduduki berbagai jabatan dan stratifikasi dalam masyarakat. Pareto misalnya percaya, bahwa elite datang dari kelas yang sama: orang-orang pintar dan orang kaya. Oleh karena itu, menurut Pareto masyarakat terdiri dari dua kelas yaitu: *pertama*, lapisan atas yakni elite, yang terbagi dalam elite yang memerintah dan elite yang tidak memerintah; *kedua*, lapisan yang lebih rendah yakni non-elite. Menurut Pareto, elite yang memerintah berkuasa karena berhasil menggabungkan kekuasaan dan ke-licikan (Suzanne Keller, 1984: 12-13).

3. Pendekatan Sistemik

Pendekatan Sistemik terhadap kelompok kepentingan dipelopori oleh Gabriel A. Almond dan kawan-kawan. Menurut Almond, "sebagai sarana untuk menyampaikan atau memperkuat penyampaian tuntutan kepentingan anggota masyarakat terhadap sistem

politik, kelompok kepentingan menduduki posisi yang penting dalam setiap sistem politik". Dalam pandangannya, "suatu kelompok kepentingan adalah setiap organisasi yang sama, berkehendak memperoleh jabatan publik" (Almond dalam Mochtar Masoed, 1978: 50).

Melalui usahanya mengelaborasi peran kelompok kepentingan dalam sistem politik, Almond menjelaskan jenis-jenis kelompok: (1) Kelompok Kepentingan Anomis, yaitu kelompok yang terbentuk di antara unsur-unsur masyarakat secara spontan dan hanya seketika; (2) Kelompok Non-Asosiasional, yang jarang terorganisasi secara rapi dan merupakan ciri dari masyarakat yang belum maju; (3) Kelompok Institusional yaitu suatu kelompok formal yang memiliki fungsi-fungsi politik atau sosial di samping artikulasi kepentingan; (4) Kelompok Asosiasional, yaitu suatu kelompok yang menyatakan suatu kepentingan dari kelompok khusus seperti Serikat Buruh, Kamar Dagang atau Perkumpulan Industriawan, dan sebagainya (Almond, 1978: 52).

Menurut V.O. Key, "organisasi/kelompok kepentingan baik dia itu sehat, atau buruk memainkan peranan penting sebagai fungsi representasi kepentingan dalam sistem politik" (V.O. Key, 1967: 143). Sama halnya dalam Lembaga Legislatif, yang mewakili suatu *public interest*, yang lebih luas.

4. Pendekatan Pluralis

Perspektif Pluralis mengakui bahwa di dalam masyarakat terdapat kelompok-kelompok yang mempunyai kepentingan berbeda bahkan bertentangan, khususnya terhadap hal yang berhubungan dengan usaha memenuhi kebutuhan dan cita-citanya. Se-

ring terjadi konflik kepentingan antara kelompok-kelompok kepentingan yang disebabkan adanya proyeksi yang berbeda dalam tujuan, cara mencapai tujuan, substansi kelompok dan lain-lain. Jadi dalam model pluralis, kekuasaan tidak lagi terkonsentrasi pada satu kelompok atau kelas saja, melainkan menyebar ke dalam berbagai kelompok kepentingan yang saling berkompetisi untuk mendapatkan kekuasaan.

Kaum pluralis telah menghasilkan beberapa pengertian yang bagus mengenai basis kelompok dalam masyarakat. Paham pluralisme menurut David Apter, "dibangun di atas paham kelembagaan dan tingkah laku. Seperti paham kelembagaan, pluralisme menekankan partisipasi masyarakat melalui kelompok kepentingan dan partai politik, sebagai penghubung antara masyarakat dan pemerintah, dan dengan demikian membentuk postulat hubungan-hubungan dinamis tertentu di antara mereka" (David Apter, 1987: 287).

Jadi dalam perspektif pluralis, kelompok-kelompok kepentingan menjadi sangat berperan penting untuk melibatkan para warga negara demi mempengaruhi proses pengambilan keputusan pemerintahan, baik melalui sarana formal maupun informal.

5. Pendekatan Strategis

Dalam hal ini setiap kelompok dianggap sebagai kelompok strategis. Konsep kelompok strategis dikembangkan oleh Hans Dieter Evers dan Tilman Schiel (Evers/Schiel, 1990). Yang dimaksud dengan kelompok strategis adalah kelompok yang terdiri dari individu-individu yang terikat oleh suatu kepentingan bersama, yaitu melindungi atau memperluas hasil yang diambil

alih bersama.

Menurut Evers, dasar pembentukan kelas atau kelompok bukanlah pemilikan alat-alat produksi, tetapi akses mereka pada sumber-sumber pendapatan atau sumber apropriasi. Hasil apropriasi bisa berwujud harta benda (materi) atau juga nonmateri, seperti kekuasaan, pengaruh, prestise, ilmu pengetahuan dan tujuan keagamaan. Adanya kepentingan bersama ini mendorong berbagai kelompok sosial politik untuk mengambil tindakan strategis, dalam arti merancang dan melaksanakan program jangka panjang guna melindungi atau meningkatkan hasil appropriasinya.

Ada tiga jenis sumber apropriasi menurut Evers, yaitu kolektif, korporatif dan individual (Evers/Schiel, 1990: Bab I dst): (1) Apropriasi Kolektif terutama dilakukan oleh perusahaan-perusahaan swasta yang bertujuan mencari keuntungan; (2) Apropriasi Korporatif adalah usaha untuk melindungi atau memperluas hasil yang diperoleh bersama dengan cara kerja sama antarkelompok strategis; (3) Apropriasi Individual mencakup imbalan yang diperoleh secara perorangan yang menjual keahlian atau ketrampilannya. Dari ketiga kemungkinan ini akan dilihat yang mana dilakukan oleh kelompok kepentingan politik.

Untuk melindungi atau meningkatkan sumber appropriasinya, kelompok strategis melakukan tiga strategi mendasar, yaitu: (1) koalisi; (2) hibridisasi; dan (3) orientasi. Yang dimaksud dengan *koalisi* adalah menjalin kerja sama dengan kelompok strategis lain. Kerja sama bisa dilakukan dengan cara simbiose. *Hibridisasi* adalah usaha kelompok strategis untuk memperluas hasil appropriasinya dengan memanfaatkan sumber apropriasi yang baru. *Orientasi* adalah usaha kelompok strategis untuk mencoba mem-

bangun legitimasi atau pembenaran moral terhadap strategi apropriasi yang dilakukannya.

Menurut Evers, "paradigma (kerangka berpikir) analisis kelompok strategis dengan demikian menjadi bagian dari suatu teori dinamika perkembangan masyarakat" (Evers, Pengantar: xx). Inti dari analisis kelompok strategis meliputi: terjadinya pertumbuhan dan hancurnya kelompok strategis sebagai proses jangka panjang, begitu juga tentang bentuk yang berubah dari kerja sama dan konflik antar kelompok strategis sampai ke pembentukan kelas.

Sebagai kelompok strategis, kelompok kepentingan politik tidak mungkin dipisahkan dari *social formation* (formasi sosial) yang ada dalam lingkungan eksternalnya. Yang dimaksud dengan formasi sosial adalah kompleksitas atau konfigurasi interaksi kelompok kepentingan dengan pemerintah atau birokrasi. "Formasi sosial bukan suatu totalitas yang dikuasai oleh prinsip penataan, determinisme pada tahap terakhir, kasualitas struktural atau apa pun. Ia harus dipandang sebagai suatu rangkaian tertentu dalam hubungan produksi bersama bentuk-bentuk ekonomi, politik dan kultur di dalam kondisi eksistensinya yang terjamin. Tetapi tidak ada keharusan bahwa kondisi itu akan terjamin, dan tidak ada keharusan pada struktur formasi sosial bahwa bentuk-bentuk dan hubungan-hubungan tersebut harus saling bersesuaian" (Richard Robison, 1978: 19).

Bagi kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah merupakan suprastruktur politik di mana kelompok kepentingan beroperasi dalam kerangka sistem politik dan ekonomi yang diatur oleh pemerintah. Di samping itu, pemerintah atau birokrasi juga merupakan kelompok strategis yang paling "domi-

nan''. Secara praktis, di satu sisi pemerintah tentu mengharapkan agar semua kelompok kepentingan politik menjadi agen pembangunan yang kreatif dan produktif dalam menggerakkan swadaya masyarakat. Di sisi lain, pemerintah mempunyai nilai-nilai atau rasionalitas tersendiri, seperti *stabilitas politik, integrasi nasional, peningkatan kesejahteraan rakyat*, dsb. Oleh karena itu, setiap kelompok kepentingan mungkin akan menghadapi restriksi, regulasi, dominasi, serta intervensi dari pemerintah.

6. Korporatisme Negara

Salah satu model teoritis yang dianggap mampu menjelaskan hakikat kepolitikan kelompok kepentingan adalah *korporatisme negara*. Korporatisme negara adalah suatu sistem politik berdasarkan representasi dan artikulasi. Pada sistem politik ini masyarakat diorganisasi ke dalam sejumlah kelompok kepentingan dalam bentuk asosiasi, sosial dan serikat kerja.

Kelompok kepentingan ini diorganisasi melalui suatu kombinasi yaitu unit dari negara korporatis. Tujuan para pemimpin dari sistem politik korporatis adalah membangun *kesadaran korporatif*, yaitu semangat solidaritas di antara unit-unit korporasi, di mana mereka dapat bekerjasama dan memberikan kontribusi secara efektif terhadap keseluruhan, suatu negara-bangsa (Philippe C. Schmitter 1975: 12). Dengan membangun kesadaran korporatif pada masyarakat yang ditandai komuniti-komuniti baru, diharapkan dapat mengatasi perbedaan kelas atau kemungkinan disintegrasi.

Dalam struktur negara korporatif, asosiasi-asosiasi dibentuk oleh negara. Beberapa kelompok dimasukkan ke dalam *inward*

sistem politik dengan beberapa perubahan. Hanya sedikit dari mereka yang dibiarkan bebas berfungsi di luar kerja sama korporatif dengan negara. Unit-unit korporatif ini harus diketahui dan mendapat "restu" dari negara, termasuk pemilihan pemimpinnya.

Selanjutnya mereka saling tergantung, meskipun dengan fungsi yang berlainan. Mereka harus bekerjasama untuk mempromosikan kepentingan negara-bangsa. Beberapa unit korporasi mewakili kepentingan khusus, seperti serikat pekerja, dan oleh karena itu diberikan monopoli perwakilan kepentingan, dengan pengertian tidak ada unit lain yang dapat mewakili kepentingan negara tersebut. Sebagai akibatnya, kepentingan para pekerja yang tidak tergabung dalam serikat pekerja, tidak diwakili dan tidak diartikulasikan secara efektif dalam negara korporatis.

Jadi, korporatisme dapat dipahami sebagai *monopolisasi* perwakilan kepentingan oleh organisasi-organisasi fungsional, didukung secara resmi oleh negara. Sistem korporatisme membuat segmentasi dalam masyarakat secara vertikal, mengurung individu dan kelompok ke dalam struktur yang ditetapkan secara legal, yang mendapat legitimasi dan diintegrasikan oleh suatu pusat birokrasi negara secara tunggal.

Kelompok Kepentingan Bisnis dan Pengaruh Politikanya dalam Masa Orde Baru

Pengertian kita mengenai hubungan antara negara dan kepentingan fungsional (*functional interest*) dalam konteks demokrasi adalah bahwa dalam tipologi negara korporatis, pengaruh politik kelompok ke-

pentingan bisnis di masa Orde Baru sangat signifikan (1967-1994). Simpul yang dapat kita tarik dari sini adalah bagaimana hubungan antara pluralisme politik dan korporatisme negara dalam membangun interaksi antara ekonomi dan politik Orde Baru.

Ekonomi-politik dan dinamika kelompok kepentingan bisnis dalam politik Indonesia Orde Baru sejauh ini belum terelaborasi secara nyata. Faktor-faktor seperti kurangnya studi kelompok kepentingan dan kurangnya minat para peneliti untuk mengkaji peranan kelompok kepentingan bisnis ini bisa jadi merupakan penghambat. Namun, Dwight Y. King dari Universitas Illinois sebenarnya telah mencoba menganalisis peranan kelompok kepentingan dan kaitan politiknya di dalam politik Indonesia masa-masa tahun 1800-1965 (King 1982).

Dalam studinya mengenai kelompok kepentingan di Indonesia, King mencoba meracik kepingan-kepingan yang tercerai-berai selama kurun waktu dua abad dan menyajikannya di hadapan kita sebuah pasfoto hitam putih mengenai kelompok kepentingan sejak masa kolonial dan masa pasca kolonial.

Dwight Y. King memulainya dengan tradisi dan formula Emile Durkheim mengenai transformasi yang sedang terjadi dalam masyarakat industri modern. Emile Durkheim percaya bahwa norma-norma akan terancam oleh pembagian kerja yang berlebihan. Kemudian King juga memakai terminologi yang digunakan oleh Alexis de Tocqueville yaitu adanya persamaan di bidang sosial dan politik ketika masyarakat memasuki modernisasi (Barat) dengan munculnya sejumlah kelompok atau asosiasi bebas (King, 1982: Introduction 1-15). Dwight Y. King membagi 4 periode berdasarkan perbandingan sejarah (*Comparative History*) dari kegiatan kelompok-kelompok kepentingan di

Indonesia. Ke-4 periode tersebut adalah:

a. Masa Abad ke-18 dan 19

Periode ini ditandai dengan gencarnya perdagangan antarpulau yang dilakukan oleh bangsa asing di seluruh wilayah Nusantara. Kemudian dilanjutkan dengan penaklukan sistem aristokrasi gaya lama dan diakhiri dengan imperialisme Belanda dan kolonialisme asing lainnya baik secara politik maupun ekonomi.

Di masa aristokrasi gaya lama, model politik yang berlaku adalah hubungan *patron-client*, yang oleh Belanda digunakan bersama politik *divide et impera*. Pola seperti ini menghasilkan tiga stratifikasi masyarakat kolonial yaitu bangsa Belanda, Timur Asing dan Pribumi.

Periode akhir kolonialisme Belanda di Indonesia ditandai dengan munculnya pergerakan politik baik yang bercorak nasionalisme, Islamisme maupun komunisme. Awal kebangkitan pertama pergerakan politik adalah berdirinya Budi Utomo di tahun 1908 dan dilanjutkan dengan gerakan/partai politik di kemudian hari. Dalam periode inilah muncul kesadaran politik untuk memiliki suatu negara sendiri lepas dari penjajahan Belanda.

b. Periode Pendudukan Jepang

Di samping penderitaan yang dialami oleh bangsa Indonesia, ada juga hikmah dari kolonialisme dan imperialisme Belanda. Yaitu bangsa Indonesia belajar mengenal cara-cara menggunakan organisasi modern untuk mencapai kemerdekaannya. Munculnya organisasi-organisasi yang bercorak nasionalistis, Islamis dan komunistis di akhir

masa penjajahan Belanda di Indonesia, menyebabkan tumbuhnya suatu kesadaran politik baru bahwa organisasi politik dapat memajukan bangsa Indonesia sampai pada tahap tertentu.

Di masa pendudukan Jepang (1942-1945), pemerintah fasis Jepang menerapkan sistem pendidikan militer dalam organisasi politik. Maka lahirlah organisasi yang bersifat ketentaraan (Heiho, Peta dsb). Kebijakan pemerintah pendudukan Jepang telah mengajar bangsa Indonesia untuk mengadakan mobilisasi politik. Hasilnya sama-sama kita ketahui dengan lahirnya PUTERA. Tumbuhnya kesadaran politik di masa Jepang disambut oleh kaum muda yang berani mengangkat senjata melawan Jepang dan akhirnya Indonesia mencapai kemerdekaannya.

c. *Periode Revolusioner*

Periode revolusioner berlangsung antara tahun 1945-1959. Di masa ini organisasi pemuda yang sudah tumbuh dari masa Jepang semakin menjamur. Sebabnya ialah adanya *political cleavage* (pembelahan politik) berdasarkan ideologi, faksi-faksi politik dan juga faktor etnisitas (*ethnicity*). Tensi politik ini ditambah adanya *rivalry* di antara kelompok-kelompok politik. Periode ini mulai menunjukkan identitas kelompok kepentingan politik baik berdasarkan ideologi maupun nonideologi.

Kebijakan pemerintah pada periode ini memberikan kebebasan sepenuhnya bagi masyarakat untuk mendirikan kelompok kepentingan sesuai dengan formasi sosial yang ada. Maka lahirlah kelompok kepentingan yang berskope gurem maupun raksasa. Mayoritas rakyat pada periode ini benar-benar

dapat berpartisipasi secara penuh dalam dunia politik.

d. *Periode Sampai 1965*

Periode Demokrasi Terpimpin 1959-1965 adalah "neraka" bagi kelompok-kelompok kepentingan. Mengapa? Karena dalam masa 6 tahun Demokrasi Terpimpin ini kelompok kepentingan serta partai politik dikebiri jumlahnya. Sedangkan pribadi Presiden Soekarno semakin otoriter saja gayanya. Periode ini menunjukkan semakin dominannya peranan PKI dan semakin mengecilnya peranan parpol serta kelompok kepentingan lainnya.

Dalam keadaan demikian timbul friksi antara PKI dan ABRI yang merasa dirinya dilangkahi peran politiknya. Karena Soekarno sangat melindungi dan menganakemaskan PKI dan menganaktirikan kelompok lainnya, maka ABRI berusaha tampil sebagai faktor pengimbang sampai pecahnya Peristiwa G-30-S/PKI di tahun 1965.

Menurut Dwight Y. King, dari 4 periode ini dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut: *periode pertama* adalah masa pencarian identitas kelompok kepentingan, *periode kedua* adalah masa pancaroba, *periode ketiga* adalah masa coba-coba, dan *periode keempat* adalah masa akomodasi. Jelas, bahwa sejarah kelompok kepentingan di Indonesia dalam empat periode tetap belum memuaskan. Masih dicari suatu pembagian atau babakan yang lebih cangguh.

e. *Periode 1965 Sampai Sekarang*

Untuk mengamati sepak terjang dinamika serta pengaruh kelompok kepentingan

bisnis dalam politik Indonesia, pertama-tama kita harus melihat fenomena pertumbuhan kapitalisme di Indonesia, untuk kemudian kita dapat menentukan apakah kelompok bisnis ini berpengaruh atau tidak dalam konteks sistem politik Indonesia. Kalau berpengaruh, seberapa besar pengaruhnya dalam politik Indonesia?

Para pengamat sosial-ekonomi di Indonesia cenderung berpendapat bahwa *trend* perkembangan ekonomi Indonesia pada awal Orde Baru sampai sekarang (1994) menuju ke sistem pasar bebas dengan peran pertumbuhan kapitalisme domestik yang begitu pesat. Ian Chalmers (1991) melihat *trend* itu sangat dominan atau mengarah pada sistem kapitalisme internasional. Ada tiga gejala dari fenomena ini: (1) adanya swastanisasi perusahaan-perusahaan negara; (2) tumbuhnya kelompok bisnis utama dalam bentuk konglomerat domestik; (3) keterlibatan PPP (putera-puteri presiden) Soeharto dalam aktivitas bisnis swasta (Ian Chalmers, 1991: 110).

Kecenderungan ini terjadi menyusul tiga kebijaksanaan pemerintah Indonesia yaitu: *pertama*, arah kebijaksanaan yang menekankan pada deregulasi dan debirokratisasi, *kedua*, kebijakan untuk meningkatkan ekspor nonmigas serta menumbuhkan industri-industri di dalam negeri supaya berorientasi ekspor, dan *ketiga*, melanjutkan deregulasi sektor jasa dan perbankan, sehingga mempertinggi daya saing pihak swasta menghadapi pihak asing (kapitalisme asing).

Apa yang telah dijelaskan oleh Ian Chalmers di atas sangat beralasan, karena pada kenyataannya memang telah terjadi pertumbuhan suatu kelompok kapitalisme swasta domestik yang sangat menonjol baik aset *property*-nya maupun semangat pengaruh

ekonomi dan politiknya.

Data tahun 1990 menunjukkan terdapat 300 kelompok bisnis yang masuk kategori konglomerat dengan jumlah 4.165 perusahaan yang tergabung di dalamnya. Konglomerat bisnis ini memiliki aset senilai kurang dari US\$50 juta-US\$700 juta, yang kalau dijumlahkan seluruh modalnya adalah senilai US\$18.580.4 juta. Untuk lebih jelasnya, kami sajikan Tabel kelompok bisnis menurut pemilikan asetnya.

Tabel
KELOMPOK-KELOMPOK BISNIS PRIBUMI DAN NONPRIBUMI MENURUT ASET

Interval Modal	Pribumi	Non Pribumi	Total
- 49	53 (17,67%)	102 (34,00%)	149 (51,67%)
50-100	12 (4,00%)	36 (12,00%)	48 (16,00%)
101-150	2 (0,67%)	22 (7,33%)	24 (8,00%)
151-200	6 (2,00%)	7 (2,33%)	13 (4,33%)
-201 ke atas	1 (0,33%)	12 (4,00%)	13 (4,33%)
Total	72 (24,00%)	226 (76,00%)	300 (100,0%)

Sumber: Laporan Penelitian PT CISI Raya Utama, Jakarta, 1990.

Dari 72 kelompok bisnis yang dikuasai oleh pribumi, di dalamnya terdapat 968 perusahaan, jauh lebih sedikit dibandingkan dengan pengusaha nonpribumi yang memiliki 3.197 perusahaan yang terdapat dalam kelompok bisnis mereka. Komposisi data ini berbeda dengan yang digambarkan oleh Yahya Muhaimin (1990) tentang keberadaan perusahaan-perusahaan swasta baik milik pribumi maupun milik nonpribumi di tahun 1980, yang tidak menyertakan jumlah asetnya yang merupakan kelemahan data Muhaimin.

Suatu analisis terhadap pertumbuhan kapitalisme di masa Orde Baru yang menjelaskan keterkaitan antara negara dan gejala

pertumbuhan sebuah kapitalisme dan konglomerat domestik, telah dipublikasikan oleh Pusat Data Bisnis Indonesia (PDBI) dalam tahun 1990 sebagai berikut:

1. 300 konglomerat yang terdiri dari 10 konglomerat tingkat atas, dan sisanya konglomerat menengah dan bawah;
2. Dari 300 konglomerat itu dibagi atas 14 *crony capitalism*, 22 *bureaucratic capitalism*, dengan aset 14 trilyun rupiah;
3. Salim Group yang termasuk konglomerat tingkat atas, mempunyai aset 4 trilyun rupiah (55% dari GDP);
4. Sedangkan data aktual dari BPS (Biro Pusat Statistik) maupun Bank Dunia menunjukkan bahwa besarnya angka penjualan dari 10 konglomerat terbesar di Indonesia sudah mencapai 30% dari PDB (Produk Domestik Bruto).

Bagaimana kondisi konglomerat industri Indonesia? Kongres Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) yang berlangsung di Surabaya pada tahun 1993 lalu menyimpulkan, bahwa "kehadiran konglomerat sebenarnya tidak secara otomatis mengakibatkan kegiatan ekonomi menjadi tidak efisien atau menghasilkan ketimpangan. Namun jika yang terjadi kemudian adalah kurangnya iklim persaingan yang sehat, maka muncullah inefisiensi pada kegiatan ekonomi, terjadinya pengkonsentrasian kepemilikan aset dan misalokasi sumber-sumber ekonomi" (Dr Budiono Sri Handoko, ISEI Surabaya, 1993: 20).

Kehadiran kelompok bisnis yang di pentas ekonomi Indonesia, berpotensi untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan di bidang ekonomi dan politik, khususnya dalam perekonomian Indonesia. Lebih-lebih dengan jatuhnya harga minyak di pasaran dunia, diharapkan pihak konglomerat

swasta dapat memainkan peranan penting dalam memacu pertumbuhan ekonomi Indonesia. Negara/pemerintah semakin menyadari pentingnya peranan pihak konglomerat swasta, pun sebaliknya pihak swasta semakin menyadari bahwa pemerintah sangat mengharapkan peranan mereka (Richard Robison, 1978: 70).

Modal swasta yang ditanamkan dalam berbagai kegiatan bisnis (sektor manufaktur dan sektor jasa), merupakan indikasi bahwa kapitalisme dapat menjadi *leitmotiv* bagi pertumbuhan negara secara cepat (Immanuel Wallerstein sebagaimana dikutip oleh Arief Budiman, 1990: 365). Menghadapi kenyataan ini timbul pertanyaan: "Apakah besarnya konglomerat bisnis ini dapat menjadi picu bagi mereka untuk mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah, bukan hanya di bidang ekonomi tetapi juga di bidang politik, atau sebaliknya yang terjadi di mana kelompok bisnis semakin tergantung pada pemerintah"?

Pada saat ini sektor yang paling berpengaruh dalam politik Indonesia di samping kelompok politik formal yaitu PPP, PDI, Golkar serta Ormas adalah kelompok bisnis, sedangkan masyarakat di lapisan bawah tidak memiliki wahana politik yang efektif (Arif Budiman, 1990: 393).

Sektor bisnis swasta memainkan peranan penting dalam upaya mempengaruhi kebijakan politik pemerintah, khususnya pada sektor kebijakan politik yang paling menguntungkan kepentingan mereka. Sektor usaha swasta berusaha mempengaruhi kebijakan pemerintah agar pemerintah melonggarkan ketatnya cengkeraman atas perekonomian di awal tahun 1980-an yang dikenal dengan *deregulasi* dan *debirokratisasi*. Menurut Andrew MacIntyre meningkatnya pe-

ngaruh elite bisnis adalah akibat strategi pembangunan ekonomi Indonesia yang menekankan aspek pertumbuhan (Andrew MacIntyre, 1991: 34, lihat juga Richard Robison, 1978, Arif Budiman, 1990: Bab 16).

Tetapi harus kita akui sejujurnya bahwa kelompok kepentingan bisnis tidak mempunyai otonomi, dalam arti sesungguhnya kelompok kepentingan bisnis besar -- karena adanya *bureaucratic policy* yang menghasilkan konglomerat jago kandang -- sekali terkena sodok langsung bangkrut. Ini berarti negara tidak secara eksklusif memikirkan nasib dan peruntungan kelompok bisnis melalui persaingan bebas dan murni. Kasus bobolnya Bapindo dengan Golden Key-nya, kasus Bank Duta dan bangkrutnya Bank Summa menunjukkan, bahwa dalam jangka tertentu bisa saja terjadi negara memaksakan kemauannya kepada kelompok bisnis, karena secara terus-menerus kelompok bisnis sudah merongrong sumber-sumber ekonomi negara. Termasuk di sini konflik politis antara penguasa negara dengan pengusaha industri perbankan dan jasa yang merupakan bagian dari formasi sosial.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas, maka dapat ditarik pandangan sekilas mengenai hubungan antara kelompok bisnis dan negara, periode dekade 1980-an hingga sekarang sebagai berikut:

1. Politik Indonesia selama periode Orde Baru menunjukkan peran negara yang sangat dominan atas masyarakat sipil. Maka sektor bisnis yang secara tipikal adalah sektor yang sangat berpengaruh di dalam masyarakat pada umumnya, juga dilihat sebagai hanya mempunyai kemampuan yang kecil untuk mempengaruhi negara/pemerintah dengan cara yang sistematis, atau kurang mempunyai pengaruh politik. Tetapi sejak pertengahan ta-

hun 1980-an, terjadi perubahan ekonomi dan politik di Indonesia, karena pada masa itu sektor bisnis mulai mengorganisasikan diri pada basis yang lebih efektif, supaya mempunyai suara di kalangan pembuat kebijakan. Tujuan mereka adalah agar sedapat mungkin kebijakan pemerintah tidak sampai merugikan kepentingan ekonomi mereka.

2. *Bureaucratic Policy*. Istilah yang dikembangkan oleh Fred W. Riggs pada tahun 1960-an, bermanfaat untuk menginterpretasikan perpolitikan Indonesia Orde Baru. Yang utama dari pendekatan ini adalah pemikiran bahwa kekuasaan dibatasi pada elite birokratis untuk menyalurkan secara efektif kepentingan masyarakat. Lebih jauh, negara memberi tanggapan terhadap kepentingan masyarakat, seperti kepentingan bisnis, di atas basis patrimonial dengan memberikan konsesi kepada pengusaha klien yang tergantung padanya (Dwight Y. King, 1979 dalam Kahin/Anderson, 1982: 104-112).

Dari perspektif kerangka *bureaucratic policy*, hanya ada sedikit kalangan bisnis yang mampu mempengaruhi pembentukan kebijakan negara. Umumnya kekuasaan dimonopoli oleh negara, di mana orang-orang bisnis secara individual sangat tergantung pada hubungan pribadi (sebagai *clients*) dengan patronnya dalam birokrasi negara, dengan cara memberikan hadiah atau kompensasi material. Dwight Y. King menyimpulkan, bahwa struktur korporatisme Orde Baru meningkatkan otonomi negara, dengan cara mengatur atau menekan artikulasi kelompok kepentingan, khususnya kelompok kepentingan bisnis dan buruh. Strategi korporatis yang sangat restriktif dari Orde Baru, dilihat sebagai sangat berhasil

mengkooptasi basis organisasi kekuatan sosial politik dan kelompok kepentingan lainnya. Negara mampu menyerap energi kekuatan sosial politik yang mendukung kebijakan pemerintah dengan terus mendukung induk organisasinya dengan dana dan nasihat lainnya, yang secara formal menguntungkan posisi pemerintah, akan tetapi pada prakteknya sangat membuat organisasi kekuatan sosial politik dan kelompok kepentingan menjadi *periferal* ketika berhadapan dengan kekuasaan pemerintah. Dengan demikian, kalangan bisnis seperti juga kekuatan sosial politik lainnya, hanya mempunyai sedikit kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan politik negara secara sistematis (Andrew MacIntyre, 1991: 49).

3. Ada empat faktor yang menyebabkan kalangan bisnis di Indonesia kurang mempunyai kekuatan untuk mempengaruhi kebijakan politik pemerintah, yaitu:
 - a. Struktur perekonomian Indonesia;
 - b. Dampak strategi korporatisme negara;
 - c. Sifat sosio-kultural, yaitu *ethnicity barrier*;
 - d. Pengaruh ideologis.
4. Ketidakmampuan kalangan bisnis berpartisipasi dalam pembentukan kebijaksanaan politik negara, antara lain karena kelompok bisnis di Indonesia diorganisasi secara jelek dan tidak mempunyai kemampuan memproyeksikan permintaan dan kebutuhannya. Kadin merupakan satu-satunya organisasi yang disponsori oleh pemerintah dan hanya mempunyai tanggung jawab yang sangat nominal dalam mewakili kepentingan bisnis. Kadin dianggap sangat dekat dengan pemerintah dan hanya mencerminkan kemauan pemerintah, bukan ke-

mauan pengusaha.

5. Pada pertengahan tahun 1990-an ada pergeseran secara gradual dalam struktur perekonomian Indonesia, yaitu mengarah pada peran yang lebih besar dari sektor swasta. Antara lain melalui:
 - a. Reformasi kebijakan (*policy reform*) seperti perpajakan baru, peningkatan hutang luar negeri, dan restrukturisasi ekonomi Indonesia ke arah ekspor nonmigas. Hal ini disebabkan jatuhnya harga minyak bumi serta jatuhnya harga ekspor komoditi primer;
 - b. Tantangan terhadap strategi korporatisme negara karena meningkatnya asosiasi industri profesional;
 - c. Perubahan sikap sosial terhadap perusahaan swasta sebagaimana terlihat dari kenyataan Kadin bahwa mencari laba adalah halal, dan kemungkinan swastanisasi perusahaan negara (BUMN), serta menjamurnya majalah bisnis;
 - d. Meningkatnya jumlah pengusaha pribumi atau manajer pribumi yang profesional.

KESIMPULAN

Kehadiran kelompok kepentingan mempunyai pengaruh dalam dan terhadap sistem politik. Kelompok kepentingan memberikan *input* (berupa dukungan/tuntutan) agar kemudian dikonversikan menjadi *output* (kebijaksanaan). Salah satu jenis kelompok kepentingan dalam sistem politik Indonesia adalah kelompok kepentingan bisnis. Di Indonesia dewasa ini, cara pengelolaan terhadap kelompok kepentingan umumnya serta kelompok kepentingan bisnis khususnya adalah melalui *korporatisme negara*.

Ini berarti kekuasaan secara ketat berada di tangan negara. Kecenderungan ini mulai terjadi sejak masa Demokrasi Terpimpin, yang kemudian dilanjutkan pada tahun 1970-an. Untuk membatasi partisipasi politik, para perencana kebijakan negara membangun suatu sistem korporasi besar-besaran (*a vast corporatist system*) dari organisasi politik ini melalui saluran perwakilan kepentingan, dan menempatkannya sebagai pelengkap jaringan korporatis, yang mengakibatkan kelompok kepentingan menjadi lemah. Dengan kata lain, lingkup bagi artikulasi kepentingan masyarakat dan kelompok kepentingan berkurang secara drastis.

Negara Orde Baru terpisah dari dan tidak responsif pada kepentingan masyarakat.

Sejalan dengan kebijaksanaan pemerintah pada dekade 1980-an dalam bentuk deregulasi/debirokratisasi, maka banyak BUMN diswastakan, yang menyebabkan peranan kelompok bisnis tidak semakin menguat dalam *bargaining position*-nya terhadap negara. Sejalan dengan itu pula pengaruh politisnya tidak bertambah kuat. Namun demikian, kelompok kepentingan bisnis sangat potensial untuk mempengaruhi politik Indonesia dalam dekade mendatang ini.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Almond, Gabriel A. 1978. *Kelompok Kepentingan dan Partai Politik*. Dalam Mochtar Masoed, Colin Mac-Andrews, *Perbandingan Sistem Politik*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Apter, David E. 1987. *Politik Modernisasi*. Terjemahan oleh PT Gramedia, Jakarta.
- Budiman, Arief. 1990. *State and Civil Society in Indonesia. Monash Paper on Southeast Asia* no. 22. Monash University, Victoria, Clayton.
- Chalmers, Ian. 1991. *Indonesia in 1990: Democratization and Social Forces*. Southeast Asian Affairs, Singapore.
- Duverger, Maurice. 1981. *Partai-partai Politik dan Kelompok-kelompok Penekan*. Terjemahan dan Penerbitan oleh Bina Aksara, Jakarta.
- Evers, Hans Dieter dan Tilman Schiel. 1990. *Kelompok-kelompok Strategis*. Yayasan Obor, Jakarta.
- Keller, Suzanne. 1984. *Penguasa dan Kelompok Elit*. Penerbit/Terjemahan CV Rajawali, Jakarta.
- Key, V.O. 1967. *Politics, Parties and Pressure Groups*. Thomas Y. Crowell Company, New York.
- King, Dwight. Y. 1982. "Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity A Neopatrimonial Regime or a Bureaucratic Authoritarian; What Difference Does It Make?" dalam Ben Anderson and Audrey Kanin (Editor), *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*. Cornell University Ithaca, New York.
- King, Dwight Y. 1982. *Interest Group and Political Linkage in Indonesia 1800-1965*. Northern Illinois University Allen and Unwin, Sidney.
- Muhaimin, Yahya. 1991. *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*. LP3ES, Jakarta.
- Robison, Richard. 1978. *Toward a Class Analysis of the Military Bureaucratic State*. Indonesia, 30 (April).
- Schmitter, Philippe. 1975. *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal*. Chicago University Press.
- Sri Handoko, Budiono. 1993. *Inefisiensi di Balik Struktur Industri Indonesia*. ISEI, Surabaya. Makalah untuk Kongres ISEI.
- Varma, S.P. 1987. *Teori Politik Modern*. Penerbit CV Rajawali, Jakarta.

Aspek-aspek Internasional dalam Integrasi Nasional:

Suatu Tinjauan Empiris Atas Kasus Irian Jaya*

Ikrar Nusa Bhakti

I

MENGUATNYA dan melemahnya integrasi nasional di Indonesia tidak ditentukan hanya oleh perkembangan politik, pertahanan keamanan, ekonomi dan sosial budaya di dalam negeri, tetapi juga oleh perkembangan situasi internasional, khususnya di kawasan terdekat, yakni Asia Tenggara dan Pasifik Selatan. Seperti kita ketahui, bangsa Indonesia terdiri atas berbagai etnis, di mana etnis-etnis yang berdiam di wilayah-wilayah perbatasan memiliki kaitan darah, agama ataupun bahasa dengan para penduduk di negara-negara tetangga seperti Malaysia, Filipina dan Papua Niugini. Perkembangan politik, pertahanan, ekonomi dan sosial budaya di negara-negara tetangga tersebut tentunya akan memberi dampak-dampak positif maupun negatif terhadap integrasi nasional di Indonesia, seperti di Sumatera Utara/Aceh, Kalimantan, Sulawesi Utara dan Irian Jaya.

Tulisan yang bertema sentral "Masalah Integrasi Nasional dalam Ruang Lingkup Internasional: Tinjauan Empiris" ini, akan lebih memfokuskan perhatian pada aspek-aspek internasional terhadap integrasi nasional di Irian Jaya. Sebelum masuk ke pembahasan di atas, penulis akan memaparkan secara singkat tentang mengapa masih ada masalah integrasi nasional di Irian Jaya. Isu-isu sentral yang akan dibahas adalah soal sejarah kembalinya Irian Barat ke pangkuan ibu pertiwi, timbulnya gerakan separatis Organisasi Papua Merdeka (OPM) dan masalah-masalah sosial, ekonomi, politik dan pertahanan keamanan di Irian Jaya.

Tinjauan faktor-faktor internal di atas akan dilanjutkan dengan pembahasan faktor-faktor eksternal. Masalah yang paling pokok adalah bagaimana hubungan Indonesia-PNG berdampak pada masalah integrasi nasional di Irian Jaya. Tentunya akan dibahas pula bagaimana hubungan kedua negara tersebut mempengaruhi sikap negara-negara di kawasan Pasifik Selatan terhadap Irian Jaya dan juga pendekatan-

*Makalah utama dibawakan pada Seminar Nasional VIII AIPI di Pontianak, tanggal 20-22 Januari 1992.

pendekatan yang dilakukan Indonesia terhadap negara-negara di kawasan tersebut.

Asumsi-asumsi dasar yang diajukan dalam makalah ini adalah: *pertama*, masalah integrasi nasional di Irian Jaya amat ditentukan oleh situasi di dalam Irian Jaya sendiri, khususnya kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah pusat dan propinsi; *kedua*, ada hubungan timbal-balik antara masalah di Irian Jaya dengan hubungan Indonesia-PNG. Di satu pihak, baik-buruknya keadaan di Irian Jaya akan berdampak positif/negatif pada hubungan kedua negara. Di lain pihak, baik-buruknya hubungan kedua negara akan berdampak positif/negatif bagi integrasi nasional di Irian Jaya; *ketiga*, hubungan baik Indonesia-PNG juga akan mempengaruhi sikap beberapa negara di kawasan Pasifik Selatan terhadap Indonesia, khususnya dalam masalah Irian Jaya (dan Timor Timur), *keempat*, masalah-masalah sosial budaya, ekonomi dan hak-hak asasi manusia di Irian Jaya merupakan isu-isu yang bukan saja dapat mempengaruhi hubungan Indonesia dan tetangga-tetangganya di Timur dan Selatan tersebut, tetapi juga dapat mengembangkan benih-benih separatisme di Irian Jaya.

II

Sebelum membahas masalah di atas, ada baiknya penulis memberikan beberapa konsep dan definisi yang dipergunakan dalam tulisan ini, seperti kelompok etnik, integrasi politik, integrasi nasional dan juga kaitan eksternal terhadap integrasi nasional tersebut.

Menurut Cynthia H. Enloe, kelompok etnik adalah suatu kesatuan individu-individu "yang memiliki rasa saling memiliki atas dasar ikatan-ikatan budaya -- biasanya

kombinasi dari agama, bahasa, dan adat istiadat -- dan suatu perasaan berasal dari nenek moyang yang sama". Batas antara satu kelompok etnik dengan lainnya, yang memisahkan antara "kita" dan "mereka" tidaklah harus bersifat teritorial. Batas-batas ini bisa merupakan perasaan loyalitas bersama dan rasa berbeda dengan "orang-orang luar".¹ Dengan demikian, pada analisa akhir, kelompok-kelompok etnik, seperti juga bangsa-bangsa, adalah suatu kolektif dari sikap pikir dan kesadaran akan perasaan persaudaraan. Kesadaran etnis ini berkembang melalui suatu komunitas bahasa, ras, agama, konsentrasi regional, dalam berbagai kombinasi.

"Integrasi politik", menurut Ronald L. Watts, "adalah penyatuan kelompok-kelompok yang berbeda, masyarakat ataupun wilayah ke dalam suatu organisasi politik yang bisa bekerja dan bertahan hidup". Sedangkan konsep integrasi nasional memacu pada suatu proses atau kondisi penyatuan bagian-bagian dari bangsa, di mana masyarakat yang hidup di wilayah tersebut memiliki persamaan sejarah, satuan simbol-simbol, dan perasaan-perasaan subjektif yang mengikat antara satu anggota dengan anggota lainnya.²

Watts juga menjelaskan bahwa integrasi politik bisa tumpang-tindih dengan integrasi nasional dalam kasus negara-bangsa, tetapi bisa juga terbatas pada suatu unit sub-

¹Cynthia H. Enloe, *The Nature of Ethnic Politics in Southeast Asia*, dalam Guy J. Pauker et.al., *Diversity and Development in Southeast Asia: The Coming Decade* (New York: Council on Foreign Relations and McGraw-hill, 1980), 137-138.

²Ronald L. Watts, *Federalism, Regionalism, and Political Integration*, dalam David Cameron, ed., *Regionalism and Supra Nationalism* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1981), 5.

nasional yang lebih kecil atau dalam bentuk yang lebih luas lagi, seperti organisasi politik multinasional. Dalam makalah ini, integrasi politik lebih dikaitkan dengan integrasi nasional dalam suatu negara-bangsa, yakni Indonesia.

Klaim-klaim untuk mendapatkan kebebasan dari pemerintah pusat biasanya sangat efektif di daerah-daerah di mana ikatan-ikatan etnik, budaya dan bahasa amatlah kuat. Seringkali gerakan-gerakan kebebasan ini secara khusus amat aktif di daerah-daerah yang jauh dari pusat pemerintahan. Daerah-daerah ini kemungkinan besar adalah daerah-daerah pertama yang mengalami dampak-dampak negatif dari tumbuhnya sentralisasi kekuasaan dan karena itu menunjukkan reaksi kuat. Pola konflik ini disebut oleh Milton J. Esman sebagai pola "pusat dan pinggiran" (*centre and periphery*).³

Sejalan dengan pemikiran ini, Myron Weiner berpendapat bahwa masalah yang amat serius dalam integrasi teritorial adalah upaya-upaya dari pemerintah yang baru untuk mengontrol wilayah-wilayah perbatasan yang dulu mereka warisi dari pemerintah-pemerintah kolonial. Dengan demikian, masalah integrasi nasional secara khusus mengacu pada masalah menciptakan perasaan nasionalitas teritorial yang menutupi atau melenyapkan ikatan-ikatan subordinat yang sempit.⁴

Namun demikian, konflik komunal antara "pusat dan pinggiran" ini tidaklah ha-

³Milton J Esman, "Communal Conflict in Southeast Asia," dalam Nathan Glazer dan Daniel P Moynihan, eds., *Ethnicity: Theory and Experience* (Cambridge: Massachusset, Harvard University Press, 1975), 393.

⁴Myron Weiner, "Political Integration and Political Development," dalam Jason L. Finkle dan Richard W. Gable, *Political Development and Social Change*, Second Edition (N.J.: John Wiley and Sons, 1971), 648.

rus berbentuk kekerasan. Ada tingkatan konflik komunal: *pertama*, beberapa "konflik" akan muncul dalam bentuk ketegangan-ketegangan yang merintang usaha-usaha nasional yang membutuhkan dua atau lebih kelompok etnik untuk bekerjasama secara kooperatif; *kedua*, konflik juga bisa berbentuk oposisi politik terhadap program-program pemerintah pusat, biasanya karena anggota-anggota dari satu kelompok etnik percaya bahwa kementerian-kementerian di pusat bertindak sebagai agen-agen dari satu masyarakat etnik yang berkompetisi; *ketiga*, konflik-konflik yang paling ekstrem akan berbentuk gerakan-gerakan separatis di mana satu kelompok etnik atau suatu koalisi minoritas berupaya untuk melepaskan diri dari pemerintah pusat.

Konflik-konflik komunal yang terjadi di Indonesia biasanya condong kepada model konflik yang kedua dan ketiga atau kombinasi dari dua bentuk konflik di atas. Sebagai contoh, gerakan-gerakan DI/TII dan PRRI/Permesta, menurut hemat penulis, bisa dimasukkan dalam konflik-konflik kedua. Sedangkan Gerakan Aceh Merdeka, Republik Maluku Selatan, Organisasi Papua Merdeka dan Fretilin bisa dimasukkan ke dalam model ketiga.

Ada tiga faktor yang meningkatkan kesadaran kedaerahan:

1. Perbedaan regional dalam tingkat modernisasi. Di wilayah-wilayah yang tertinggal di belakang, adanya perbedaan-perbedaan ini menciptakan kebencian dan ketakutan terhadap eksploitasi atau dominasi dari wilayah-wilayah yang lebih maju. Perbedaan-perbedaan dalam tingkat modernisasi ini juga berkaitan dengan perbedaan-perbedaan regional di bidang ideologi politik, pandangan, gaya dan juga kepentingan-kepentingan eko-

nomi.

2. Kemampuan yang tak seimbang untuk mempengaruhi perpolitikan di pusat juga merupakan faktor penyumbang bagi kebencian/kemarahan dan meningkatkan kesadaran regional.
3. Kita juga tak bisa mengabaikan dampak dari pengaruh-pengaruh eksternal, baik langsung maupun tak langsung, terhadap kesadaran regional.

Kelompok etnik yang memiliki kesadaran regional yang tinggi ini mungkin juga akan mengejar hak untuk menentukan nasib sendiri, yakni hak untuk memilih secara bebas sistem-sistem politik, ekonomi dan sosialnya, termasuk hak-hak untuk mendirikan negara-bangsa yang merdeka, untuk menikmati pembangunan dan mengatur sumber-sumber kekayaan alam dan manusianya. Biasanya kelompok etnik ini akan mencari dukungan dari negara-negara merdeka yang berbatasan atau berdekatan yang memiliki kesamaan latar-belakang etnik, dan dari negara-negara lain yang memiliki pengaruh di arena internasional. Dukungan dari negara-negara luar akan tergantung pada, apakah daerah itu secara strategis, ekonomis dan politis penting bagi negara-negara tersebut sehingga mereka memilih apakah akan mendukung kelompok etnik tersebut, ataukah akan mendukung negara-bangsa, tempat kelompok etnik itu berada, dalam menjaga kesatuan teritorialnya.

III

Irian Jaya (dulu Irian Barat) adalah satu-satunya propinsi di Indonesia yang kembali ke pangkuan ibu pertiwi melalui "Persetujuan New York" yang ditandatangani oleh Belanda dan Indonesia pada 15 Agustus 1962. Persetujuan ini dicatat oleh Majelis Umum

PBB berdasarkan Resolusinya pada 21 September 1962, No. 1752 (XVII). Pada 1 Oktober 1962, dilakukan penyerahan kekuasaan dari pemerintah Belanda kepada pemerintah sementara PBB (*United Nations Temporary Executive Authority* - UNTEA), pada 1 Mei 1963 UNTEA menyerahkannya kepada Indonesia, dan pada 14 Juli-2 Agustus 1969 diadakan Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera). Kedaulatan Indonesia atas Irian Barat menjadi semakin sah dengan adanya Resolusi PBB No. 2504 (XXIV), tanggal 19 November 1969 yang mencatat hasil Pepera tersebut.⁵

Bila ditinjau sekilas, sejarah singkat masuknya Irian Barat ke Indonesia tersebut amatlah sederhana. Namun demikian, pada kenyataannya hal itu merupakan jalan panjang yang rumit. Indonesia bukan saja menggunakan cara-cara diplomasi untuk mendapatkan Irian Barat, tetapi juga cara-cara militer. Pada fase pembebasan ini, 1949-1963, sudah muncul benih-benih separatisme di Irian Jaya.

Benih separatisme ini dipupuk dan dikembangkan oleh pemerintah kolonial Belanda sejak awal 1950-an. Belanda saat itu bukan saja mempercepat pembangunan ekonomi dan administrasi di Irian Jaya, tetapi juga pembangunan politik, seperti pembentukan Dewan New Guinea (*Nieuw Guinea Raad*), suatu quasi-parlemen, pada 5 April 1961. Upaya Belanda untuk mendirikan negara boneka Papua ini dapat dianggap sebagai "bom waktu" yang sengaja ditinggalkan Belanda di Irian Barat. Beberapa tokoh Irian yang pro-Belanda saat itu antara lain

⁵Tentang sejarah singkat pembebasan Irian Barat, lihat Ikrar Nusa Bhakti, "Intervensi Amerika Serikat dalam Penyelesaian Masalah Irian Barat," *Masalah-masalah Internasional Masakini*, no. 13, Jakarta: LRKN-LIPI, 1985, 1-13.

adalah Nicolaas Jouwe, P. Torey, Markus Kaisiepo, Nicolaas Tanggahma dan Eliezer Jan Bonai (yang kemudian menjadi Gubernur Irian Barat pertama).⁶

Belanda juga mengizinkan para tokoh pro-Belanda ini untuk mengadakan sidang Komite Nasional pada 19 Oktober 1961. Pada sidang ini, disetujui simbol-simbol politik seperti bendera, yang kini jadi bendera OPM, yakni "Bintang Kejora", lagu kebangsaan "Hai Tanahku Papua", nama negara "Papua Barat", nama penduduk "Orang Papua", dan lambang negara "Burung Mambuk".

Namun demikian, di Irian Barat saat itu juga ada gerakan integrasi nasional yang bisa disebut sebagai "Gerakan Merah Putih", dengan pusat-pusatnya di Kota Nica (dekat Sentani), Serui, yang kemudian juga menyebar ke kota-kota seperti Biak dan Manokwari. Di antara tokoh-tokoh non-Irian, ada dua tokoh yang menonjol dalam menyebarkan benih-benih nasionalisme di bumi Cendrawasih tersebut, yakni Raden Mas Sugoro Atmoprasodjo (bekas tahanan politik di Digul) dan Dr. GSSJ Sam Ratulangie, tokoh Minahasa yang dibuang ke Serui. Tokoh-tokoh Irian yang menonjol antara lain adalah Martin Indey, J.A. Dimara, Lukas Rumkorem, Silas Papare, Stevanus Rumbewas, Samuel Kawab, Benyamin Imange, Agus Orabai, Corinus Krey dan Nicolaas Jouwe (sebelum ia pro-Belanda). Mereka ini aktif di dalam Komite Indonesia Merdeka yang kemudian menjadi Partai Kemerdekaan Indonesia Irian.⁷

⁶Paul W. van der Veur, "Political Awakening in West New Guinea," *Pacific Affairs* XXXVI, no. 1 (Spring 1963).

⁷Tentang Gerakan Merah Putih ini lihat, George J. Aditjondro, "Martin Indey: Pilar Perjuangan Irian Barat di Jayapura," *Prisma*, no. 2 (Februari 1987):

Selain aspek-aspek internal yang menumbuhkan benih-benih separatisme pada masa pergolakan politik tersebut, ada pula aspek-aspek internasionalnya. Contoh pertama dari pengaruh internasional tersebut adalah adanya upaya Belanda untuk bekerjasama dengan Australia di bidang administrasi perbatasan, khususnya masalah karantina, kesehatan, kerja sama teknik dan juga pertukaran informasi mengenai perbatasan. Namun demikian, perjanjian yang dibuat pada November 1957 itu tidak mengutak-atik masalah politik, karena Australia, sebagai penguasa kolonial di PNG (saat itu bernama *The Territory of Papua and New Guinea*) takut akan terjadinya ketegangan dengan Indonesia jika Indonesia ternyata berhasil mendapatkan Irian Barat.⁸

Sikap Australia untuk bekerjasama dengan Belanda ini dilatarbelakangi oleh suatu kenyataan bahwa Irian Barat dan PNG secara strategis amatlah penting bagi Australia. Wilayah ini boleh dikatakan "tameng" bagi Australia yang membendung pasukan Jepang ke wilayah Australia. Australia bahkan mendukung Belanda dalam klaim kedaulatannya atas masalah Irian Jaya. Alasan

108-128; George J. Aditjondro, "Sam Ratulangie: Burung Manguni yang Rindukan Deburan Ombak Pasifik," *Prisma*, no. 3 (1985): 82-100; *Kompas*, 7 Oktober 1979 dan 2 November 1980; *Tifa Irian*, 20 Juli 1984; Van Der Veur, *ibid.*, 58-59; Peter Hastings, *New Guinea: Problems and Prospects*, Melbourne: Cheshire, 1973, 206; G.W. Grootenhuis, *Papoea - Elite en Politieke Partijen, Deel I*, Gouvernement van Nederlands-Nieuw-Guinea, Kantoort voor Bevolkingszaken, No. 229/61; G.W. Grootenhuis, *Papoea-Elite en Politieke Partijen, Deel II, Achtergronden van de pro-Indonesische gezindheid op Japen*, Gouvernement van Nederlands-Nieuw-Guinea, Kangoor voor Bevolkingszaken, no. 1205.

⁸Lihat, Ikrar Nusa Bhakti, "PNG's History, Political System and Civil-Military Relations," *Indonesian Quarterly* XIX, no. 4 (Fourth Quarter 1991): 378-381.

Australia, adalah lebih baik menjaga keamanan regional dengan Belanda ketimbang dengan Indonesia, karena Australia takut bahwa Indonesia akan juga mengklaim PNG dan menyebarkan komunisme. Namun demikian, perubahan kebijaksanaan Amerika Serikat dalam masalah Irian Barat dari "netralitas pasif" ke "mediasi aktif" telah mengubah sikap Australia untuk mendukung Indonesia dalam klaim teritorial ini. Australia akhirnya juga menghentikan kerja samanya dengan Belanda pada 1961.⁹

Melemahnya dukungan dari sekutu-sekutu Baratnya menyebabkan Menlu Belanda, Dr. Joseph Luns, mengajukan "Luns Plan" kepada Majelis Umum PBB. Luns mengusulkan agar sebuah organisasi atau badan internasional yang bernaung di bawah PBB mengambil alih kekuasaan atas Irian Barat, dengan maksud untuk "mempersiapkan rakyat di wilayah itu untuk mengadakan penentuan nasib sendiri secepatnya di bawah kondisi-kondisi yang stabil".¹⁰

Rencana Luns ini tentunya mendapatkan tantangan dari Menlu Indonesia, Dr. Subandrio. Menurut Dr. Subandrio, "implementasi dari penentuan nasib sendiri tersebut haruslah tidak menuju pada rusaknya sebagian ataupun keseluruhan kesatuan nasional dan integritas teritorial Indonesia". Pendapat Dr. Subandrio ini dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa Irian Barat adalah bagian dari Indonesia karena Indonesia adalah ne-

gara pewaris dari seluruh wilayah yang pernah dimiliki Hindia Belanda.¹¹ Lepas dari adanya tantangan Subandrio tersebut, "Usulan Luns" itu telah meningkatkan aktivitas para tokoh Irian pro-Belanda untuk melakukan konsolidasi dan juga mempersiapkan "kemerdekaan Papua Barat".

Namun demikian, kekuatan-kekuatan besar dunia tampaknya lebih mendukung Indonesia ketimbang Belanda. Tidaklah dapat dipungkiri bahwa dua negara adi daya saat itu, Uni Soviet dan Amerika Serikat beserta sekutu-sekutunya, mendukung Indonesia atas klaim itu, walaupun dengan kepentingan-kepentingannya yang berbeda. Uni Soviet membantu memodernisasi peralatan tempur Indonesia dalam menghadapi Belanda, sedangkan AS membantu Indonesia lewat jalur diplomasi. Kepentingan US saat itu adalah agar Indonesia mau bersahabat dengannya atau paling tidak tak anti US. Sedangkan AS berkepentingan agar Indonesia tidak masuk dalam jaring-jaring kekuatan komunis dunia.

Dari sini tampak bahwa kekuatan-kekuatan internasional saat itu lebih mendukung Indonesia dalam upayanya menuntaskan pemulihan kedaulatannya atas Irian Barat, karena secara strategis Indonesia amatlah penting. Ini berarti pula kekuatan-kekuatan internasional tersebut mengabaikan tuntutan salah satu etnis di Indonesia untuk menentukan nasib sendirinya bagi terbentuknya "negara Papua Barat".

IV

Benih-benih separatisme di Irian Jaya yang ditabur dan dipupuk Belanda pada

⁹Lihat, June Verrier, "Priorities in Papua New Guinea's Evolving Foreign Policy: Some Legacies and Lessons of History," *Australian Outlook* 28, no. 3 (1974): 294-295; Lihat juga, J.A.C. Mackie, "Australia-Indonesian Relations," dalam David Pettit and Anne Hall, eds., *Selected Reading in Australian Foreign Policy*, Third Edition (Victoria: Sorret Publishing, 1978), 154; Peter Hastings, *New Guinea: Problems and Prospects* (Melbourne: Cheshire, 1973), 205-206.

¹⁰Hastings, *ibid.*, 208-209.

¹¹Republic of Indonesia, Department of Foreign Affairs, *Indonesia on the March II*, a Collection of Addresses by Dr. Subandrio, tanpa tempat dan tanggal, 164-259.

masa pembebasan tersebut ternyata terus berkembang, bahkan memiliki kaitan erat dengan tetangga kita, Papua Niugini. Di saat mudarnya dukungan internasional bagi penentuan nasib sendiri suku bangsa Irian untuk merdeka, para tokoh Irian pro-Belanda berupaya keras agar bisa mendapatkan dukungan dari para tokoh di PNG. Secara kebetulan, para penduduk di Pulau Irian (New Guinea) tersebut serumpun, yakni Melanesia. Kedua wilayah tersebut saat itu juga masih dalam proses dekolonisasi.

Pada April 1961, saat pembukaan Dewan New Guinea di Hollandia (Jayapura sekarang), tokoh-tokoh Irian, antara lain Nicolaas Jouwe dan Herman Womsiwor, berupaya keras untuk membangkitkan simpati-simpati Pan-Papua dari tokoh-tokoh PNG yang turut hadir bersama delegasi Australia. Jouwe menawarkan dibentuknya negara kesatuan New Guinea, "Dari Sorong ke Samarai", sebuah motto yang mirip dengan ucapan Presiden Soekarno tentang wilayah Indonesia "Dari Sabang sampai ke Merauke". Sorong adalah kota paling ujung di kepala burung, sedangkan Samarai adalah kota paling ujung di buntut burung, karena Pulau Irian bagaikan burung Cendrawasih atau Kumul dalam bahasa PNG.

Namun harapan untuk membentuk satu negara itu sirna, karena ternyata Australia sendiri tak mendukungnya.¹² Bagi Australia, yang telah menarik dukungannya ke Belanda itu, orang-orang PNG harus melihat ke Selatan (Australia), dan ke Timur (Pasifik Selatan), daripada ke Barat (Irian Barat). Sikap Australia ini amatlah mengecewakan para tokoh-tokoh PNG ini.

Pengalihan kedaulatan dari Belanda ke UNTEA dan kemudian dari UNTEA ke In-

donesia telah menyebabkan terjadinya *exodus* para tokoh-tokoh Irian pro-Belanda. Ada yang lari ke Belanda, ada yang ke Senegal, ada pula yang ke PNG. Sedangkan mereka yang pro-Indonesia dan beberapa tokoh yang pernah pro-Belanda lainnya, berusaha bekerjasama dengan Indonesia di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada fase peralihan ini (1963-1969) ada beberapa masalah di Irian Jaya yang menyebabkan bangkitnya kembali sikap separatistis beberapa kalangan di Irian Jaya. Pertama, sikap sebagian pejabat di Irian Jaya seperti orang yang baru "menang perang", sehingga menumbuhkan persepsi di kalangan penduduk asli bahwa para pendatang itu adalah "the new colonial masters". Kedua, beberapa pejabat sipil dan militer juga mengangkut barang-barang peninggalan Belanda dari Irian Jaya, sehingga menimbulkan kesan seolah-olah para pejabat tersebut "merampok Irian". Sebenarnya, tidak sedikit pejabat pemerintah yang benar-benar berdedikasi dengan penuh energi untuk membangun propinsi yang baru itu. Namun demikian, seperti kata pribahasa Indonesia, "karena nila setitik maka rusak susu sebelanga". Karena itu timbul pula sikap anti-Indonesia di Irian Jaya.

Ketiga, Indonesia saat itu sedang mengalami masa sulitnya ekonomi. Dampak ekonomi ini juga merembet dari Indonesia Bagian Barat (IBB) ke Indonesia Bagian Timur (IBT), khususnya Irian Barat. Dampak pertama adalah kesulitan untuk membangun Irian Barat, walau telah dibantu oleh dana Belanda lewat FUNDWI (Dana Bantuan PBB untuk Irian Barat). Kebutuhan-kebutuhan pokok penduduk saat itu sulit didapat di pasar. Kalaupun ada, harganya selangit. Kesulitan kedua adalah, banyaknya migrasi penduduk dari IBB dan IBT ke Irian Barat,

¹²Hastings, 205-206.

khususnya dari Sulawesi Selatan dan Tenggara, untuk mengadu nasib di wilayah baru ini. Hal ini tentunya mengecewakan penduduk asli yang bukan saja tak lagi mengecap pembangunan tetapi juga terpental dari posisi-posisi mereka sebagai pedagang eceran di pasar-pasar Irian Barat.

Keempat, keinginan pemerintah untuk memantapkan tertib administrasi di Irian Jaya menyebabkan banyaknya orang-orang Irian yang terpental dari posisi-posisi mereka di pemerintahan. Pada masa Belanda, tidak sedikit orang Irian yang duduk di pemerintahan sebagai pegawai rendah dan menengah. Mereka didudukkan pada posisinya pada saat percepatan pribumisasi pemerintahan di akhir 1950-an dan awal 1960-an. Mungkin saja mereka ini dianggap oleh pemerintah Indonesia tak memenuhi standar kepegawaian, karena itu perlu diganti. Namun dampak politiknya, timbul pandangan bahwa terjadi pengalihan posisi dari penduduk asli ke pendatang.

Selain itu, keinginan pemerintah untuk mempercepat Indonesianisasi di Irian Jaya, yaitu integrasi masyarakat Irian Jaya ke dalam Negara Kesatuan RI, menyebabkan penggunaan "pendekatan keamanan" lebih menonjol ketimbang "pendekatan persuasif" dan "pendekatan kesejahteraan". Dampak negatifnya, tak sedikit orang Irian yang dulunya mendukung Indonesia dan mau bekerjasama dengan Indonesia, berbalik sikap menjadi anti-Indonesia. Dalam pandangan mereka, "jika Irian Barat merdeka, maka mereka bisa mengatur negara sendiri dan menikmati kemakmuran".

Situasi buruk di Irian Jaya saat itu membangkitkan kembali sikap "anti-asing" (anti-amberi) yang kemudian berubah menjadi pemberontakan-pemberontakan. Ga-

gasan untuk mendirikan Organisasi Papua Merdeka (OPM) juga muncul pada 1963 dan 1964, yang kemudian secara resmi terbentuk pada awal 1965 di daerah Ayamaru.

Salah satu peristiwa kerusuhan sosial yang paling besar terjadi di Oransbari, Manokwari, pada 28 Juli 1965 di bawah pimpinan Permanes Awom. Pada dasarnya, kerusuhan-kerusuhan tersebut diakibatkan oleh kesulitan ekonomi yang meningkat, seperti pengangguran dan sulitnya mendapatkan bahan-bahan pokok sehari-hari. Pemberontakan-pemberontakan juga terjadi di Biak, Enarotali dan Waghete.¹³

Pendekatan keamanan/militer yang terlalu berlebihan untuk memadamkan demonstrasi ataupun pemberontakan di Irian Barat saat itu, mungkin merupakan kesalahan taktik pemerintah. Dari sudut pandang keamanan dan ketertiban, penggunaan cara-cara militer memang akan cepat memadamkan kerusuhan. Namun dampak negatifnya akan panjang. Artinya, rakyat akan tetap memendam ingatan tentang apa yang pernah terjadi tersebut. Walaupun tentara-tentara yang digelarkan dan diterjunkan ke daerah-daerah rawan tersebut terutama ditujukan untuk mengembalikan tata tertib ketimbang merupakan operasi-operasi hukuman, namun kehadiran mereka sudah cukup bagi para pemimpin OPM di luar negeri untuk membuat propaganda bahwa tentara Indonesia membunuh ribuan orang Irian. Hal ini banyak menimbulkan protes dan ketakutan

¹³Justus Maria van der Kroef, "West New Guinea: The Uncertain Future," *Asian Survey* 8, no. 8 (August 1968): 696; lihat juga Hastings, *ibid.*, 217; lihat juga Ikrar Nusa Bhakti, *The Dynamics of Indonesia-Papua New Guinea Relations: From Conflict to a Better Understanding*, a thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy, Division of Asian and International Studies, Griffith University, Brisbane, August 1991, Chapter III.

di berbagai negara, khususnya di Papua Niugini.

Kejadian-kejadian pada masa transisi ini merupakan pengalaman traumatis bagi sego-
longan orang Irian. Kemungkinan besar, se-
bagian anggota generasi muda di Irian Jaya
saat ini masih menyimpan pengalaman pahit
yang dialami oleh orang tua, paman, kakek,
ataupun keluarga dekat lainnya. Seandainya
dulu itu pendekatan persuasif dan kesejahte-
raan lebih ditonjolkan, mungkin cerita yang
berkembang kemudian akan lain. Cara-cara
persuasif dan kesejahteraan memang akan
lama untuk dinikmati hasilnya. Namun de-
mikian, cara-cara ini akan terus dikenang
makna positifnya di kalangan masyarakat.
Tanpa adanya perubahan pendekatan dari
"pendekatan keamanan" ke "pendekatan
kesejahteraan", gagasan tentang "Papua
Merdeka" ini tak akan mati.

Sejak akhir 1970-an, ABRI khususnya
telah mulai mengubah pendekatannya terha-
dap masalah GPK/OPM ini, yakni tak lagi
menonjolkan "keamanan" tetapi lebih men-
dekatnya dengan cara-cara "persuasif".
Kebijaksanaan ABRI ini tampak dari ucap-
an-ucapan Menhankam/Pangab, Jenderal
M. Jusuf, di tahun 1978, yang dikenal de-
ngan "Kebijaksanaan Senyum" (*Smiling
Policy*). Sejak Pangkowlan IV ditampuk
oleh Letjen (Marinir) Kahpi Suriadireja dan
Pangdam XVII/Cendrawasih dipegang oleh
Brigjen Raja Kami Sembiring Meliala, ABRI
juga menggunakan pendekatan khusus atas
masalah Irian Jaya, yang dikenal dengan
nama "Pembinaan Teritorial Khas Irian
Jaya".¹⁴

¹⁴Letjen (Mar) Kahpi Suriadireja, "Pengembangan
Irian Jaya Ditinjau dari Segi Ketahanan Nasional,"
dalam Manuel Kasiepo, et.al., eds., *Pembangunan Ma-
syarakat Pedalaman Irian Jaya* (Jakarta: Pustaka Sinar
Harapan, 1987); lihat juga, Komando Wilayah Perta-

Namun pada kenyataannya, pendekatan
persuasif ini belum mampu meredam keru-
suhan di Irian Jaya.

V

Dalam dua dekade terakhir ini, 1970-an
sampai 1980-an, mereka yang aktif di dalam
gerakan separatis OPM tetap melakukan
aksi-aksi sporadisnya baik di dalam Irian
Jaya maupun di daerah perbatasan. Salah
satu puncak dari gerakan tersebut terjadi
pada awal 1984, di mana OPM (ataupun
GPK/Gerakan Pengacau Keamanan) mela-
kukan berbagai aktivitas politik dan militer
di Jayapura, yang kemudian merembet ke
selatan dan juga ke perbatasan. Gerakan
pada 1984 ini juga menyebabkan mengalir-
nya pengungsi secara deras dari Irian Jaya
ke PNG. Pada akhir 1988, terjadi lagi keru-
suhan di Jayapura yang dimotori oleh ke-
lompok intelektual.

Ada beberapa sebab mengapa OPM
tetap melakukan aksinya. Pertama, adalah
suatu kenyataan bahwa munculnya PNG se-
bagai negara merdeka pada 16 September
1975, menimbulkan keinginan di sebagian
masyarakat Irian Jaya bahwa Irian Jaya
juga bisa dan mampu bertahan sebagai ne-
gara merdeka. Keadaan geografis dan topo-
grafi penduduk Irian Jaya sangat mirip de-
ngan situasi di PNG, dan di bumi Irian juga
terdapat sumber-sumber alam yang cukup
banyak. Hanya saja, sejarah kedua wilayah
tersebut memang berbeda, sehingga Irian
Jaya tetap menjadi bagian dari Indonesia se-
dangkan PNG bisa menjadi negara sendiri.

Kedua, letak Irian Jaya yang berada di
ujung timur Indonesia dan berbatasan de-

hanan IV, Komando Daerah Militer XVII Cenderawa-
siah, *Pola Dasar Binter Khas Irja dengan Metoda Pusat
Pengembangan Masyarakat*, April 1984.

ngan PNG merupakan sumber inspiratif bagi beberapa kalangan di daerah itu untuk tetap mempertahankan OPM. Artinya, gerakan-gerakan OPM bisa digunakan sebagai cara menarik perhatian pemerintah pusat agar tetap memperhatikan pembangunan sosial, ekonomi dan politik di daerah tersebut.

Meningkatnya aksi-aksi OPM pada dekade 1970-an dan 1980-an tampaknya juga berkaitan dengan mengalihnya perhatian pemerintah pusat dari Irian Jaya ke propinsi termuda, Timor Timur. Karena itu ada rasa cemburu di sementara kalangan intelektual di Irian soal pembangunan ini. Letjen Kahpi juga pernah melontarkan bahwa beberapa faktor yang menyuburkan sikap anti-Indonesia di Irian Jaya adalah: pembangunan di propinsi itu terabaikan, sumber-sumber alam tak digunakan untuk pembangunan di propinsi itu, adanya dominasi pendatang terhadap penduduk asli, para pejabat non-Irian memandang rendah orang Irian sebagai warganegara kelas dua, para transmigran lebih mendapatkan bantuan ketimbang penduduk asli, dan kesempatan kerja bagi penduduk asli amatlah terbatas.¹⁵

Ketiga, masalah-masalah sosial, ekonomi, politik dan Hankam yang ada di Irian Jaya saat ini tak jauh berbeda dengan situasi pada masa peralihan. Sebagai contoh, sikap segelintir pejabat di wilayah tersebut, seperti pernah diutarakan oleh Letjen Kahpi Suriairedja, masih menganggap rendah orang Irian.¹⁶ Hal ini menyebabkan orang Irian tidak jarang merasa harga dirinya dihina, karena itu mereka ingin merdeka sendiri.

Kecemburuan terhadap para pendatang, yang walaupun jumlahnya belum terlalu be-

sar namun amat dominan dari segi ekonomi dan politik, masih tetap ada. Karena itu, ada perasaan bahwa apabila Irian Jaya merdeka, maka mereka bisa menduduki posisi-posisi kunci di bidang-bidang politik dan ekonomi di Irian. Pendekatan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk asli juga tidak didasarkan pada keinginan riel mereka, sehingga terjadi alienasi di antara penduduk di Irian Jaya.

Masalah terakhir, banyaknya pendatang baik melalui migrasi spontan maupun transmigrasi, bukan saja menyebabkan orang Irian Jaya merasa tersisih dari tanah-tanah klennya, tetapi juga tersisih secara ekonomi dan terkikis budaya aslinya.

VI

Perasaan kecewa beberapa kalangan di Irian Jaya ini menyebabkan mereka mencari pendukung bagi gerakan sporadisnya. Tentunya, negara pertama yang menjadi tumpuan harapan mereka adalah tetangga serumpunnya, Papua Niugini.

Namun demikian, sikap PNG terhadap OPM dalam dua dekade terakhir tersebut sangatlah ambivalen. Sejak PNG merdeka sampai sekarang, pandangan resmi pemerintah-pemerintah di Port Moresby tidak mengakui OPM, melainkan mengakui kedaulatan Indonesia atas Irian Jaya. PNG juga tetap menjaga hubungan baik dengan Indonesia. Kebijakan PNG didasarkan atas suatu kenyataan bahwa Indonesia memiliki tentara dan penduduk yang amat banyak jika dibandingkan dengan PNG. PNG juga memiliki persepsi bahwa Indonesia sewaktu-waktu dapat menerapkan kebijaksanaan ekspansionis. Karena persepsi ini, PNG tidak ingin mengganggu tetangga "raksasa yang sedang tidur".

¹⁵Kahpi, *ibid.*, 64.

¹⁶Letjen Kahpi Suriadiredja, *Tantangan dan Perjuangan di Bumi Cenderawasih* (Jakarta: Sinar Agape Press, 1985).

Namun demikian, didasarkan atas kesamaan rumpun bangsa, beberapa kalangan di PNG mempertahankan perasaan-perasaan "Solidaritas Persaudaraan Melanesia" (*Melanesian Brotherhood Solidarity*) terhadap saudara-saudara Iriannya. Hal ini bisa menjelaskan mengapa secara tak resmi PNG tetap bersimpati kepada OPM.¹⁷

Dalam hal menjaga keamanan perbatasan, pemerintah-pemerintah PNG, sejak Michael Somare sampai Rabbie Namaliu, selalu menerapkan kebijaksanaan untuk tidak toleran terhadap aktivitas OPM di wilayah PNG dan karenanya mempertahankan patroli perbatasan negara itu. Sebagai ilustrasi, pemerintah PNG juga menggelarkan pasukan tambahan di sepanjang perbatasan menyusul diculiknya pejabat-pejabat militer dan sipil Indonesia oleh kelompok pemberontak di selatan Jayapura.¹⁸

Meski begitu, sampai 14 Januari 1992, PNG selalu menolak permohonan Indonesia untuk memberikan izin "Hot Pursuit", yakni hak pasukan Indonesia untuk mengejar dan menangkap anggota OPM yang melintasi batas ke PNG. PNG juga menolak usulan Indonesia untuk "joint border patrols", mirip dengan pengaturan perbatasan antara Indonesia-Malaysia di perbatasan antara Serawak dan Kalimantan, dengan alasan bahwa konstitusi PNG tidak mengizinkan pasukan-pasukan asing bertin-

dak di wilayah PNG. Pangab RI saat itu, Jenderal Benny Moerdani, berpendapat bahwa Indonesia dan PNG memerlukan suatu persetujuan keamanan seperti antara RI-Malaysia. Sebaliknya, Menlu PNG saat itu, Rabbie Namaliu, menekankan sekali lagi bahwa konstitusi PNG tidak memungkinkan hal itu.¹⁹

Isu soal persetujuan keamanan antara RI-PNG ini bukanlah melulu berdasarkan atas interpretasi terhadap konstitusi PNG. Indonesia dan Malaysia mampu mengadakan kerja sama karena kedua negara ini memiliki musuh bersama, yakni pemberontak komunis yang beraksi di perbatasan. Dalam kasus Indonesia-PNG, kedua negara ini tidak memiliki musuh bersama. OPM adalah musuh dalam negeri Indonesia dan bukan musuh PNG. Tambahan pula, atas dasar persepsi psiko-kultural karena adanya kesamaan etnik, adalah sulit bagi pemerintah PNG untuk mengambil tindakan militer yang keras terhadap OPM. Pendapat umum di PNG juga tidak memungkinkan pemerintah PNG melakukan kerja sama militer dengan Indonesia. Selain itu, pasukan PNG juga amat terbatas untuk digelarkan di sepanjang perbatasan.

Kunjungan PM Rabbie Namaliu ke Jakarta pada 13-16 Januari 1992 ini, merupakan babak baru dalam hubungan kedua negara. Di antara seluruh perjanjian, masalah SOFA (*Status of Forces Agreement*), yang intinya membina kerja sama antara ABRI dan ABPNG, termasuk peraturan yang membolehkan pasukan kedua negara untuk melintasi perbatasan, merupakan persetujuan yang amat penting. Di dalam persetujuan

¹⁷R.J. May, "Living with a Lion. Public Attitudes and Private Feelings," dalam R.J. May, ed., *The Indonesia-Papua New Guinea Border. Irianese Nationalism and Small State Diplomacy*, Working Paper no. 2, Department of Political and Social Change, Research School of Pacific Studies, Australian National University, Canberra, August 1979, 88-89.

¹⁸R.J. May, *East of the Border: Irian Jaya and the Border in Papua New Guinea's Domestic and Foreign Politics*, dalam R.J. May, *Between Two Nations* (Bathurst: Robert Brown and Associates, 1986), 96-97.

¹⁹Lihat, Ikrar Nusa Bhakti, "Prospek Hubungan Indonesia-Papua Niugini," *Kompas*, 26 Januari 1985; lihat juga, Ikrar Nusa Bhakti, "Mempererat Hubungan RI-PNG," *Kompas*, 15 Januari 1992.

tersebut, masalah "hot pursuit" ini juga diatur penanganannya.

Sikap masyarakat PNG terhadap Indonesia saat ini memang sudah berubah. Selama ini, masyarakat PNG, khususnya golongan intelektualnya, amat keras terhadap Indonesia. Hal ini ternyata disebabkan oleh awamnya mereka terhadap apa dan bagaimana Indonesia. Di pandangan mereka, Indonesia adalah suatu sosok raksasa yang sewaktu-waktu bisa mencaplok PNG.

Lewat pendekatan-pendekatan kedua negara, baik melalui dialog-dialog antara pejabat Deplu, Hankam dan intelektual, "tembok ketidaktahuan" antara kedua negara ini mulai runtuh. Sikap curiga telah berganti dengan sikap saling pengertian dan kerja sama. Bahkan bukan mustahil penduduk di perbatasan nantinya akan mengecap masa-masa keemasan, yakni masa di mana rasa tenang dan kemakmuran akan menjadi kenyataan di daerah perbatasan itu.

Selama ini, penduduk perbatasan RI-PNG selalu dihantui oleh perasaan takut akan adanya operasi militer, baik dari ABRI maupun dari OPM. Namun dengan adanya persetujuan terbaru antara kedua negara tersebut, jembatan emas antara Irian Jaya dan PNG mulai terbangun, walaupun kokohnya jembatan ini akan tergantung pada kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan kedua negara di wilayah-wilayah perbatasannya. Adanya harmonisasi pembangunan di perbatasan kedua negara adalah faktor terpenting yang bisa mengurangi sikap separatisme penduduk perbatasan terhadap pemerintah pusatnya masing-masing.

Kawasan perbatasan ini pada masa kolonial amat diperhatikan pembangunannya oleh Belanda, sehingga membuat repot Australia di PNG karena penduduk perbatasan

PNG lebih berpaling ke Hollandia ketimbang ke Port Moresby. Saat ini ada kecenderungan kedua pemerintah untuk saling bekerjasama membangun wilayah perbatasan ini.

Bukanlah suatu hal yang baru bahwa wilayah perbatasan ini memiliki nilai positif dan negatif. Adanya arus pelintas batas tradisional antara penduduk Irian Jaya-PNG, baik untuk tujuan tradisional seperti urusan adat ataupun bertani, untuk berbelanja ataupun berdagang, untuk saling tengok maupun bertamasya, mengandung nilai-nilai positif. Secara tak langsung para pelintas batas tradisional adalah duta-duta bangsa bagi negaranya. Mereka bisa bercerita tentang pembangunan politik, sosial, ekonomi maupun hankam di masing-masing tempat.

Sampai saat ini, adalah suatu kenyataan bahwa Jayapura adalah "surga" bagi pelintas batas dari Wutung, Vanim, dan sekitar wilayah Sepik Barat dan Timur. Sebaliknya, wilayah Kiunga dan sekitarnya, di mana terdapat pusat konsentrasi ekonomi perbatasan di PNG, seperti pertambangan tembaga Ok Tedi di Tabubil, wilayah itu adalah tujuan harapan bagi penduduk Irian. Masalah yang akan dihadapi di masa depan, adalah lebih baik jika kedua negara juga membuat perjanjian soal tenaga kerja perbatasan. Masalah ini mungkin akan sulit disetujui oleh PNG, karena adanya kenyataan bahwa, seperti laporan *International Commission of Jurists (Australian Section)* soal pelintas batas 1985/1986, orang Irian memang lebih terampil, terdidik dan rajin.

Adanya pelintas batas ini juga bisa memberi dampak negatif, khususnya mereka yang melintasi batas secara "ilegal". Mereka ini bukan saja bisa menjadi corong propaganda bagi OPM tetapi juga bisa menjadi sumber kerusuhan yang mengancam integra-

si nasional di Irian Jaya. Sudah menjadi rahasia umum bahwa para penduduk perbatasan di PNG ada yang bersimpati dan mendukung OPM. Dukungan ini ada yang bersifat "asli" ada pula yang karena "terpaksa" karena takut pada OPM.

VII

Adalah suatu keuntungan bagi integrasi nasional di Irian Jaya bahwa negara-negara di kawasan Pasifik Selatan, kecuali Vanuatu, mengakui kedaulatan Indonesia atas Irian Jaya. Hubungan baik antara Indonesia dengan Australia, Selandia Baru, Fiji, Kepulauan Solomon dan Samoa Barat, merupakan aspek positif bukan saja bagi integrasi nasional Indonesia tetapi juga bagi penentangan negara-negara tersebut agar masalah-masalah Irian Jaya dan Timor Timur dimasukkan dalam agenda dekolonisasi baik di Forum Pasifik Selatan maupun di PBB.

Sampai saat ini, Vanuatu tetap tidak mengakui kedaulatan Indonesia atas Irian Jaya dan Timor Timur. Bahkan Vanuatu adalah satu-satunya negara di Pasifik Selatan yang secara resmi mendukung OPM. Vanuatu memberi kesempatan pada Rex Rumakiek, salah seorang aktivis OPM yang di-deportasi dari PNG pada 1980, untuk menetap di Vanuatu. Negeri ini bahkan menjadi tempat pertemuan bagi tokoh-tokoh OPM yang bersengketa, Seth Rumkorem dan Jacob Prai, pada 1985 yang menghasilkan "Deklarasi Port Vila", suatu simbol perdamaian bagi kedua tokoh dan pendukungnya. Pada 1985, kelompok musisi Black Brothers, diterima di Vanuatu setelah sebelumnya mendapatkan suaka politik di negeri Belanda. Pada November 1986, pemerintah Vanuatu juga menyetujui untuk memberi tempat bagi para aktivis OPM di Swedia, Yu-

nani, Ghana dan Belanda untuk mengadakan "Konvensi Nasional Papua Barat".²⁰

Pertarungan politik di Vanuatu pada Juni 1988 antara PM Father Walter Lini dengan Sekjen Partai Vanuaaku, Barak Sope, telah mengubah kebijaksanaan Vanuatu terhadap OPM. Para aktivis OPM ini dianggap Lini aktif dalam politik dalam negeri Vanuatu membantu Barak Sope. Karena itu, PM Lini mendeportasi 18 orang Irian Jaya dari Vanuatu. Nasib mereka sempat terluntalunta karena walaupun mereka memegang paspor Belanda, tetapi Belanda tak mau menerima mereka. PM Lini kemudian meminta Menlu Australia saat itu, Bill Hayden, agar menerima mereka. Pada awalnya Australia tak mau menerima mereka karena sensitifnya hubungan Australia-Indonesia.²¹ Namun demikian, atas desakan di dalam negeri Australia akhirnya pemerintah memberikan izin bagi mereka untuk menetap di Australia atas dasar "kemanusiaan". Australia memberi mereka izin kerja tetapi mereka tetap *stateless* dan klaim mereka untuk mendapatkan permanen residen masih dibahas. Kelompok Black Brothers dan Rex Rumakiek ini sempat membuat tegang hubungan Jakarta-Canberra, karena kelompok musisi ini tidak jarang mengalunkan lagu-lagu anti-Indonesia di bar-bar dan klub malam di Canberra.²²

²⁰May, ed., *Between Two Nations*, op.cit., 63, 100, 131, dan 137; lihat juga, *Far Eastern Economic Review* (4 Desember 1986): 9; lihat juga, Colin Brown, "Indonesia, the Southwest Pacific and Australia," *World Review* 27, no. 2 (Juni 1988): 41-43.

²¹*The Sydney Morning Herald*, 15 Juni 1988; *Australian*, 15, 16 Juni dan 8 Juli 1988; *Age*, 15 Juni 1988.

²²Interview penulis dengan pejabat imigrasi Australia yang menangani pengungsi Irian di Australia lewat pembicaraan telpon jarak jauh antara Brisbane-Sydney, 31 Mei 1990.

Australia juga menerima para pengungsi Irian lainnya yang masuk lewat Kepulauan Thursday di Selat Torres. Lepas dari adanya masalah kemanusiaan, para pengungsi ini bisa menjadi corong OPM di Australia seperti juga Fretilin di sana.

VIII

Tantangan bagi integrasi nasional di Irian Jaya di masa datang masih tetap sama seperti pada dekade-dekade 1960-an sampai 1980-an, yakni bagaimana pemerintah bisa meningkatkan kesejahteraan rakyat sesuai dengan kebutuhan rakyat setempat, dan bukan atas persepsi dari pusat di Jakarta dan Jayapura.

Pendekatan keamanan juga tidak cocok lagi pada saat ini dan perlu menonjolkan pendekatan persuasif dan kesejahteraan. Sandainya penanggung jawab keamanan di propinsi paling timur Indonesia tersebut salah langkah, maka tak mustahil akan menimbulkan masalah yang besar di masa datang.

Di tengah arus globalisasi informasi saat ini, adalah lebih arif jika kita lebih menonjolkan pendekatan manusiawi di propinsi tersebut. Meski kadar politik internasional Irian Jaya lebih rendah daripada Timor Timur, namun dari segi integrasi nasional lebih sulit di Irian Jaya. Masalahnya, Irian Jaya berbatasan darat dengan PNG, sehingga penduduk di wilayah itu bisa melintasi batas secara mudah baik dengan jalan kaki ataupun naik sampan.

Ketimpangan antara IBB dan IBT umumnya, dan Irian Jaya dengan propinsi-propinsi lainnya khususnya, dapat menjadi

penyubur dan penyulut separatisme. Kita juga mesti tanggap terhadap apa yang terjadi di Eropa Timur dan Uni Soviet saat ini, yang porak poranda sebagai akibat, salah satunya, kesulitan ekonomi.

Adalah suatu kenyataan pula bahwa disintegrasi nasional di Eropa Timur tersebut, juga ditunjang oleh perubahan kebijaksanaan negara-negara yang tergabung di dalam Masyarakat Eropa untuk mendukung negara-negara yang melepaskan diri dari pusat. Kita perlu menjaga agar tidak terjadi ketimpangan ataupun kesulitan ekonomi seperti pada masa 1950-an dan 1960-an yang bisa menyuburkan benih-benih separatisme. Empat atau tiga dekade terdahulu amatlah berbeda dengan dekade 1990-an ini dan awal abad ke-21, di mana fragmentarisme/separatisme bisa didukung oleh derasny arus informasi dunia dan juga didukung oleh perubahan kebijaksanaan-kebijaksanaan berbagai negara terhadap negara lain.

Faktor lain yang penting adalah bagaimana menjaga hubungan dengan negara-negara tetangga Indonesia, khususnya yang berbatasan langsung, dan negara-negara yang memegang kunci penentu tata ekonomi dan politik dunia, agar mereka tetap mendukung negara-bangsa Indonesia dan bukan mendukung salah satu suku bangsa di Indonesia untuk berdiri sendiri. Sebagai contoh dalam kasus Irian Jaya, bagaimana negara-negara di Pasifik Selatan tidak mengubah pengakuan kedaulatan terhadap Indonesia atas Irian Jaya (dan Timor Timur). Faktor ikatan darah dan serumpun bangsa Melanesia, bisa saja suatu saat digunakan untuk mendukung gerakan separatisme di Irian Jaya.

Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka

Slamet Sutrisno

EKSISTENSI Pancasila sebagai ideologi negara-bangsa menunjukkan pe-
mantapan dalam perkembangannya yang sangat berarti. Karangan ini berpijak pada asumsi bahwa perkembangan negara-bangsa ke depan pun akan tetap banyak bergantung pada eksistensi ideologi tersebut. Berhubung dengan pengakuan aktual Pancasila adalah ideologi yang terbuka, penulis mencoba menjelaskan secara intelektual tentang apa dan bagaimana maksud keterbukaan tersebut. Dipahami atau kurang dipahaminya maksud keterbukaan ideologi itu akan menentukan corak praksis ideologi itu sendiri.

Apa dan bagaimana ideologi sebagai pengertian penting ditelusuri kembali, guna menghindarkan kesalahpahaman di saat orang mendiskusikannya. Semenjak ideologi sebagai kosa kata baku dilahirkan oleh Des-
tutt de Tracy tahun 1796, telah terjadi pergeseran pengertiannya begitu rupa sehingga ia mengandung semantika kompleks. Maka itu tidak mengherankan apabila Mc. Closky¹

menyatakan bahwa dalam mempersoalkan ideologi, orang akan memasuki bidang yang penuh soal pelik, seperti masalah hakikat dan pengukuran ideologi.

Presisi dan proporsi pengertian ideologi harus dicari, lebih-lebih karena salah seorang di antara banyak pemikirnya, Paul Ricoeur² menyebutkan bahwa ideologi merupakan konsep yang sifatnya polemis dan mengandung ciri awal yang *ambiguous*. Ideologi mengandung sifat negatif dan positif, peran konstruktif dan destruktif, dimensi konstitutif dan patologis. Adalah faktual, demikian Ricoeur, bahwa sisi dan aspek negatif ideologi muncul lebih dulu daripada sisi dan aspek positifnya.

Pranarka³ memisahkan adanya dua sudut pandangan dalam memahami ideologi: ideologi sebagai cara berpikir dan ideologi sebagai materi yang menjadi sasaran pemikiran itu. Versi pertama merupakan pengertian ideologi secara epistemis sebagai sebuah

¹Herbert McClosky, John Zaller, terj. JFR. Sardjono, *Ethos Amerika* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1988).

²Paul Ricoeur, *Lectures on Ideology and Utopia* (New York: Columbia University Press), 1986.

³AMW Pranarka, *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila* (Jakarta: CSIS, Yayasan Proklamasi, 1985).

bentuk pengetahuan nonilmiah yang bersifat refleksif.

Perhatikan pula rumusan Alan Ryan:⁴

"An 'ideology' has come over the past century to mean a secular and political creed, and especially it has come to carry the implication that the truth of what is said to belong to an ideology is relatively unimportant, compared with the social origins of the creed."

Versi kedua menyangkut substansi ideologi yang mencakup pemikiran, gagasan, dan cita-cita sosial. Perhatikan rumusan Sidney Hook⁵ bahwa ideologi merupakan "pandangan terhadap dunia atau kosmos tempat manusia hidup di dalamnya, pandangan mana merupakan bimbingan kegiatan politik dalam arti yang seluas-luasnya."

De Tracy dan kawan-kawannya sesama kaum pemikir menciptakan istilah ideologi sebagai teori ide-ide, yang meliputi asal usul, perkembangan dan hakikat gagasan. Dalam artian orisional itu, lebih lanjut ia berkembang sebagai dimaksudkan untuk mengusahakan reformasi kelembagaan. Pikiran Tracy dan kawan-kawannya itu harus berhadapan dengan Napoleon Bonaparte yang selaku penguasa tidak mentoleransikan gagasan tersebut. Dengan nada mengejek Napoleon menyebut sekelompok pemikir itu sebagai "ideologues" dengan konotasi negatif, sambil menuduh mereka sebagai pelamun dan pengkhayal yang tidak praktis.⁶

Pandangan negatif ideologi dari Napoleon itu diterima oleh Karl Marx, yang menganggap ideologi sebagai kesadaran palsu mengenai kenyataan sosial-ekonomis

⁴Alan Ryan, *The Philosophy of Social Sciences* (London: The Macmillan Press, 1977).

⁵Harsja W. Bachtiar (peny.), *Percakapan dengan Sidney Hook* (Jakarta: Djambatan, 1976).

⁶*Encyclopaedia Britannica*, 1972.

yang mengaburkan proses riil dalam kehidupan. Dalam versi tersebut ideologi dianggap sebagai se bentuk oposisi terhadap realitas. Berbeda dari Marx, Karl Manheim berusaha mengeliminasi elemen negatif ideologi dengan konsepsinya tentang ideologi yang bersifat total dan partikular. Yang pertama adalah konsepsi menyeluruh atas struktur pikiran suatu kelompok masyarakat pada masa tertentu. Ideologi partikular ialah lebih terletak dalam benak dan diterima secara individual oleh warga kelompok masyarakat tersebut.⁷

Berikutnya adalah Antonia Gramsci yang menolak konotasi negatif ideologi -- meski ia seorang Marxis dan memberikan konsepsi ideologi 'abirter' dan ideologi 'organis'.⁸ Dalam versi yang abirter itulah dimungkinkan adanya kesadaran palsu, sedangkan pada versi ideologi organis tak akan pernah terjadi kesadaran. Ideologi organis mempunyai sifat dasar netral, sebagai suatu "konsepsi tentang dunia yang secara implisit dimanifestasikan dalam kesenian, hukum, kegiatan ekonomi, dan semua manifestasi individual maupun kolektif."

Kenetralan ideologi toh akhirnya bisa dipersoalkan, sebab ia bukanlah sistem kognitif belaka melainkan juga mengandung nilai-nilai yang sifatnya normatif bagi motivasi tindakan. Ideologi pada akhirnya merupakan sistem nilai itu sendiri, lebih-lebih apabila ia bersumberkan *Weltanschauung*. Lyman T. Sargent⁹ menekankan bahwa ideolo-

⁷Karl Manheim, *Ideology and Utopia an Introduction to the Sociology of Knowledge* (New York: Harcourt, Brace, and Company, 1936).

⁸Rahardjo M. Dawam, "Ideologi Ditengok Kembali", *Prisma* 2, no. 6, 1985.

⁹Sargent, Lyman, Tower, and Henry Sitanggang, *Ideologi-ideologi Politik Kontemporer* (Jakarta: Erlangga, 1987).

gi adalah "sistem nilai atau keyakinan yang diterima sebagai fakta atau kebenaran oleh kelompok tertentu."

Uraian singkat di atas menjelaskan bahwa telah terjadi pergeseran yang cukup jauh atas ideologi sebagai istilah. Semula ia dimaksudkan sebagai *science of ideas*. Kemudian ideologi mempunyai arti sebagai ide, gagasan, dan pemikiran yang semula justru merupakan sasaran. Perkembangan lanjutnya menunjukkan ideologi sebagai keyakinan, sebagai *belief system*. Karl Mannheim memberikan distingsi lain lagi, berhubung berbicara tentang ideologi adalah berbicara tentang dataran berpikir. Ia membedakan adanya tiga dataran berpikir menyangkut pemahaman tentang ideologi: ideologi yang ideologis; ideologi yang utopian; dan ideologi sebagai *scientific thinking*. Yang pertama berciri tertutup, sempit dan absolut. Yang kedua sifatnya memperjuangkan kepentingan transformatif kekinian ke depan. Dan yang ketiga bersifat rekayasa ilmiah di luar kawasan berpikir pertama dan kedua.

Fungsi-fungsi Ideologi

Dalam karyanya *Lectures on Ideology and Utopia*, Paul Ricoeur menelaah pemikiran Marx, Althusser, Mannheim, Weber, Habermas, dan Geertz. Sehubungan dengan itu, karangan ini akan memberikan fokus pada pandangan kritis Ricoeur terhadap pemikiran Marx, Weber, dan Geertz. Dengan mengikuti alur pemikiran ketiga orang itu Ricoeur menyimpulkan bahwa ada tiga fungsi ideologi: sebagai distorsi, sebagai legitimasi, dan sebagai integrasi.

Di dunia Barat pandangan Marx tentang ideologi memang menjadi paradigma dominan, tidak hanya dalam kawasan politik me-

lainkan juga dalam kawasan pemikiran ideologi level ketiga dari Mannheim -- yakni sebagai paradigma teori sosial. Meneruskan konotasi negatif ideologi dari Napoleon, selanjutnya Marx berpendapat bahwa ideologi mempunyai fungsi distorsi terhadap kenyataan sosial yaitu untuk kepentingan kelas dominan masyarakat. Kelas dominan ini adalah kaum pemilik modal atau kelas borjuis dalam struktur industri yang akan selalu mempertahankan *status quo*. Ideologi di mata kaum Marxis adalah pembalikan belaka atas realitas sosial yang sengaja dibuat oleh kelas dominan itu.

Pandangan Marx itu apabila ditelusuri mempunyai basis metafisik pada pandangan materialisme, yang tidak percaya pada kenyataan spiritual-rohaniah. Sejarah pun ditafsirkan secara ekonomis, bahwa kehidupan infrastruktural masyarakat menentukan corak suprastruktur masyarakat. Maka itu segala undang-undang pendidikan, pers, seni, dan sastra pada akhirnya ditujukan guna mempertahankan ideologi yang mengekspresikan kekebalan dan kebenaran hubungan-hubungan hak milik kapitalis.¹⁰

Ideologi sebagai komponen suprastruktur itu merupakan rekayasa mental, yang menurut kaum Marxis dianggap sebagai sarana pengelabuan kelas proletar, dan dibuat identik dengan negara. Negara adalah alat dari kelas dominan untuk menindas, bila perlu dengan kekerasan, setiap usaha proletar untuk memperbaiki nasib.¹¹ Maka itu dalam pandangan Marxis, ideologi dinilai sebagai imajiner yang sifatnya kontras terhadap realitas atau praksis, yang diisi dengan aktivitas produksi.

¹⁰William Ebenstein, *Today's Isms* (New York: Prentice Hall, Inc., 1965).

¹¹Sargent, Lyman, Tower, op.cit.

Ideologi sebagai distorsi semacam itu berperan ibarat *camera obscura*, metafor yang diambil dari pengalaman fisiologis retina mata. Tamsil fisiologis ini merupakan model distorsi sebagai pembalikan, sehingga fungsi distorsi dari ideologi akan membuat terbaliknya gambaran kenyataan. Seluruh proses sosial pun akhirnya akan bersifat ideologis atau bias, sebagai akibat dari arus besar distorsi tersebut.

Paul Ricoeur memberikan kritik mendasar terhadap pandangan Marx tentang ideologi, dengan menegaskan tidak benarnya fungsi distorsi menentukan ideologi. Fungsi distorsi pada ideologi hanyalah selapis luar dari totalitas fungsi-fungsinya, yang memang bisa terjadi -- apabila dalam pelaksanaannya salah. Apalagi adalah keliru bila dikatakan bahwa kenyataan sosial pada akhirnya bersifat ideologis. Secara teoritis pernyataan itu tidak mempunyai dasar epistemologis khususnya menurut kerangka Paradoks Manheim. Teori itu menyatakan, bahwa jika segala sesuatu (akhirnya) bias -- bagaimana mungkin dihasilkan sebuah teori (ideologi) yang dalam dirinya tidak ideologis? Teori adalah usaha intelektual untuk merefleksikan sesuatu -- begitu pun teori ideologi. Bahwa terdapat berbagai teori ideologi membuktikan bahwa ia dapat direfleksikan, maka dengan demikian tidak bias.

Fungsi kedua ideologi adalah fungsi legitimasi, diambil dari kerangka pemikiran sosial Weber sebagai fungsi yang lebih mendalam. Jika Marx menyatakan bahwa ide-ide yang berlaku pada suatu zaman adalah ide dari kelas yang berkuasa, walaupun hal itu benar maka fenomena tersebut merupakan implikasi adanya hubungan motivasional dan tidak bisa disimpulkan sebagai hubungan kausal antara kekuatan ekonomi dan ide-ide. Di situlah ideologi mencapai level legiti-

masi sesuai dengan teori Weber mengenai orde sosial. Menurut Weber, setiap orde sosial melibatkan klaim otoritas elite kepemimpinan di satu pihak dan kepercayaan/keputusan warga mayoritas di lain pihak. Di antara keduanya itu -- otoritas dan kepatuhan -- senantiasa terdapat kesenjangan dan diskrepansi yang melahirkan problem legitimasi permanen. Secara begitu persis, ideologi masuk ke celah senjang itu 'mendamaikan' kontras yang ada.

Weber mengemukakan konsep *Herrschaft* -- otoritas sekaligus dominasi -- dalam pembahasannya tentang sistem sosial. Oleh karena tidak ada sistem kepemimpinan mana pun yang menjalankan manajemen sosial, hanya berpijak pada kekuatan atau dominasi, maka ideologi memainkan peranan penting dengan melegitimasi kuasa kepemimpinan sosial. Ideologi pun memegang *rol* menentukan, sebab di lain pihak juga tidak dikenal adanya legitimasi yang berlangsung secara mutlak rasional.

Fungsi ketiga dari ideologi, yang menempati level terdalam ialah fungsi integrasi -- mengacu pada kerangka pikiran Geertz. Berbeda dari konsepsi distorsi yang sifatnya politis, konsep integrasi ideologi ini bersifat netral. Ricoeur di sini ingin mencari hubungan yang lebih hakiki antara ideologi dengan realitas, yang tidak berciri kontras seperti halnya pandangan Marx. Menurut Ricoeur terdapat *inner connection* di antara keduanya, yang membuka dimensi simbolik dalam proses sosial dengan ideologi sebagai wahana. Simbolisme kehidupan manusia itu sendiri bersifat niscaya berhubung watak sosial kehidupan masyarakat yang senantiasa berada dalam metafor 'perbincangan simbolik'. Ideologi menemukan eksistensi sosialnya pada fungsi integrasi dengan hakikat simbolik, yang memperlihatkan peranan riil-

nya dalam membangun komunitas manusia-wi.

Ditekankan oleh Geertz, bahwa seluruh tindakan sosial manusia itu berlangsung dalam simbol-simbol, dan ideologi memainkan peranannya dalam mediasi simbolik itu. Dengan itu ideologi pun mempunyai hakikat simbolik, ia memelihara identitas sosial. Maka itu keliru jika ideologi dikatakan sifatnya adalah distortif, sebab distorsi yang ada tidak akan terjadi tanpa adanya fungsi simbolik terlebih dahulu. Bagaimana masyarakat akan mengenal distorsinya apabila komunitas itu tak berada dalam ungkapan simbolik yang sama? Distorsi adalah lapis luar sebagai fungsi ikutan yang eksekutif, ialah apabila terjadi stagnasi dan kebekuan pada fungsi integrasi. Atau, jikalau ideologi terlalu disistematisasi dan terlalu dirasionalisasikan.

Dalam fungsi integrasi itulah ideologi menampilkan dimensi konstitutif, bukan patologis seperti fungsi distorsi yang dangkal. Dasar keberadaan ideologi justru pada simbolisme manusia-wi yang telah membangun kehidupan dalam konfigurasi sosial yang penuh makna.

Tantangan Terhadap Masa Depan Ideologi Pancasila

Dalam Seminar Nasional Ilmu-ilmu Sosial HIPIS V di Ujung Pandang bulan Desember 1986, Presiden Soeharto menyatakan bahwa Pancasila adalah ideologi yang terbuka. Sejak saat itu diskusi-diskusi pun terus bergulir membahas keterbukaan yang dimaksud. Lebih banyak pembicaraan terutama berada dalam tataran politik, sebab pernyataan presiden itu sendiri tampaknya lebih merupakan reaksi dari berbagai pertanyaan dan keberatan politis. Namun demikian oleh

karena pengertian ideologi jauh lebih luas daripada hanya lingkup politik, maka diperlukan penjelasan lebih mendalam sejalan dengan keluasan lingkup ideologi.

Pada hemat penulis tantangan ke depan ideologi Pancasila justru akan lebih terletak pada simpul keterbukaan tersebut. Karangan ini tidak akan memasuki bidang tantangan politik, melainkan akan mengambil fokus pada permasalahan epistemologis. Dalam hubungan ini perlu dibuat klarifikasi intelektual tentang *mengapa-nya* Pancasila sebagai ideologi terbuka, yaitu latar belakangnya yang logis dan konseptual menyangkut keterbukaan itu.

Agaknya fungsi ideologi sebagai integrasi adalah yang paling sesuai dengan kebutuhan klarifikasi tersebut. Berdasarkan fungsi integrasi itu, Pancasila sebagai sistem nilai kebangsaan menunjukkan spesifikasi pemikiran (keindonesiaan) yang mewadahi dan mengakomodasikan kondisi dan situasi perbedaan. Namun begitu Pancasila tidak hanya berkedudukan selaku ruang yang merekatifikasi perbedaan. Kompetensinya sebagai kekuatan integratif juga muncul secara substantif oleh realitas kulturalnya selaku jiwa bangsa. Petunjuk kebenarannya secara koheren ditegaskan oleh Kartohadiprodjo¹² dengan meletakkan nilai-nilai Pancasila identik dengan nilai-nilai hukum adat. Identitas Pancasila, sama halnya dengan identitas hukum adat terungkap dalam kosa kata *kesatuan dalam perbedaan, perbedaan dalam kesatuan*.

Pancasila sebagai ideologi lahir dan berkembang dalam kontinuitas proses kebudayaan bangsa -- yang di dalamnya terolah

¹²Soediman Kartohadiprodjo, *Pancasila dan/dalam Undang-Undang Dasar 1945* (Bandung: Binacipta, 1968).

nilai-nilai yang memberi spirit bagi kebudayaan bangsa itu. Dalam kebulatannya roh kebudayaan tersebut adalah filsafat, atau dengan perkataan lain: kebudayaan bangsa merupakan manifestasi sistem filsafat yang dianut. Dalam dimensi nilai-nilai, filsafat memberi dasar impresi; dan dalam kebudayaanlah nilai-nilai memperoleh wahana ekspresi. Sistematika yang dapat dibangun dalam menjelaskan dimensi keterbukaan Pancasila sebagai ideologi adalah: (i) Ideologi Pancasila disumberi oleh filsafat Pancasila; (ii) Pancasila memberi simbolisasi kebangsaan yang berfungsi integrasi; dan (iii) Pancasila sebagai ideologi -- tidak menganut absolutisme nilai-nilai.

Filsafat Pancasila

Roeslan Abdulgani¹³ menjelaskan bahwa tiap-tiap ideologi mendasarkan dirinya pada suatu filsafat. Salah satu pemikiran kefilosofan yang membahas Pancasila ialah gagasan Notonagoro yang menjelaskan seperti berikut. Pancasila terdiri atas lima sila yang bersifat dasar utuh integral, bersendikan hakikat manusia yang *monopluralis*. Manusia monopluralis ini adalah resultan dari tiga hakikat manusia yang masing-masing mengungkapkan manusia *monodualis*. Pertama, sesuai hakikat susunannya manusia adalah makhluk jiwa-raga atau jasmaniah-rohaniyah. Kedua, sesuai hakikat sifatnya manusia adalah makhluk individual-sosial, manusia berpribadi mandiri yang hidup dalam masyarakat. Ketiga, sesuai hakikat kedudukannya manusia adalah makhluk yang bebas-berketuhanan, ia adalah makhluk berkebebasan dalam eksistensi manusiawi tetapi

juga berkesadaran bahwa keberadaannya di dunia diciptakan oleh kuasa keilahian.

Analisis manusia monopluralis di atas menunjukkan taraf dan derajat keterbukaan manusia sebagai makhluk. Oleh karena pendukung pokok filsafat Pancasila adalah hakikat manusia, ia adalah filsafat yang terbuka. Pada gilirannya ideologi Pancasila pun mempunyai hakikat yang terbuka, sebab ia merupakan penurunan praktis atau filsafat Pancasila sebagai gagasan. Filsuf lainnya, Drijarkara, menegaskan yang serupa bahwa Pancasila inherent pada eksistensi manusia, terlepas dari keadaan tertentu pada konkretnya.

Simbolisasi Kebangsaan

Sebagai ideologi kebangsaan, Pancasila mengandung unikum sebagaimana pernah dinyatakan oleh Presiden Soekarno di depan Sidang Majelis Umum PBB tanggal 30 September 1960:¹⁴ *"I am expressing the essence of two thousand years of our civilization, in speaking to you of Pancasila."* Maka itu Pancasila sebagai ideologi akan berarti bahwa Pancasila adalah batu pijak dan orientasi nilai dalam pengembangan kebudayaan nasional Indonesia.

Relevansi nilai-nilai Pancasila terhadap gerak globalisasi sekarang ini terletak pada keperluan pengarah nilai tersebut menghadapi dua jenis perkembangan pokok. Pertama, sebagai kekuatan simbolik yang mengintegrasikan risiko kesenjangan, diskrepansi, disparitas, dan perpecahan sosial sebagai akibat dominasi kebudayaan dunia yang diperankan oleh kemajuan ilmu dan teknolo-

¹³Slamet Sutrisno (peny.), *Pancasila Sebagai Metode* (Yogyakarta: Liberty), 1986.

¹⁴Donald Wilhelm, *Emerging Indonesia* (London: Cassle Ltd., 1980).

gi. Kedua, sebagai kekuatan simbolik yang memberi jatidiri kebangsaan sebagai pribadi mengikuti arus global secara tidak hanyut. Keperluan pertama lebih bersangkutan dengan integrasi internal vertikal dalam menyelaraskan problema ke-milik-an (*to-have*)-nya bangsa Indonesia, sehingga jurang kesenjangan mana pun tidak akan berkembang semakin melebar. Keperluan kedua lebih bersangkutan dengan integrasi eksternal horisontal dalam kerumitan pembentukan pribadi kebangsaan (*to be*)-nya bangsa kita di tengah tarikan global. Terminologi Jawa dari keniscayaan itu adalah *ngeli nanging ora keli* (menghanyut tetapi tidak terhanyut).

Simbolisasi arah yang pertama terutama akan dipandu oleh nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa dan Kemanusiaan yang Adil dan Beradab sebagai dasar moral perkembangan ilmu dan teknologi. Dasar moral pada sila pertama ini selalu ditekankan oleh Mohammad Hatta.¹⁵ Simbolisasi arah yang kedua akan diperankan paling dominan pada sila Persatuan Indonesia. Sementara itu, sila Keadilan Sosial akan merupakan muara dari seluruh simbolisasi yang ada atas cara sila keempat sebagai metode yang tipikal Indonesia. Sila keempat menjadi wahana untuk mengarungi dua kawasan realitas, yakni tataran konseptual ke-akalbudi-an dan tataran empiris pragmatis dalam kehidupan riil sehari-hari.

Perjuangan di antara kedua kawasan realitas itu memasuki 'maha medan' yang amat pelik dalam kerangka terus membangun masyarakat dan menyejarahkan realitas keindonesiaan, sekaligus membudayakan nilai-nilai Pancasila itu sendiri. Mandala keterbukaan Pancasila sebagai ideologi bakal

teruji secara langsung, dan munculnya isu keterbukaan belakangan ini mempunyai koinidensi yang terpaut dalam momentum akulturasi yang relatif berat.

Peranan ideologi Pancasila sebagai daya simbolik integratif itu mempunyai tingkat kebenaran ganda, ialah kebenaran historis faktual dan aktual di satu pihak dan kebenaran rasional intelektual di lain pihak. Kedua-duanya ditopang oleh realitas kondisi kemajemukan Indonesia, sehingga pengakuannya sebagai ideologi nasional bukanlah hal kebetulan dan taktis-politis, melainkan mengungkapkan makna istimewa. Secara tersirat memang tidak ada pilihan ideologi lainnya bagi Indonesia yang akan mampu memberi kekuatan simbolisasi sekuat Pancasila. Kekuatan simbolisasi itu sekaligus menjadi pertanda keterbukaannya sebagai ideologi masa kini, yang tidak mengenal absolutisme nilai-nilai.

Pancasila Tidak Mengandung Absolutisme Nilai

Ideologi ditanggapi negatif di dunia Barat bukan hanya oleh karena perkembangannya yang peyoratif, melainkan juga oleh karena tendensinya yang secara normatif mengarah pada absolutisme nilai. Dengan itu ideologi akan membatasi ruang gerak pemikiran oleh karena dominasi dan determinasi doktriner ideologis. Pancasila sebagai ideologi terbuka adalah "ideologi yang tidak ideologis"¹⁶ dan analisis terhadap sila-silanya mengimplikasikan tidak dianutnya absolutisme nilai di dalamnya.

¹⁵Deliar Noer, *Mohammad Hatta Biografi Politik* (Jakarta: LP3ES, 1990).

¹⁶AMW Pranarka, "Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka", *Analisa*, April 1987.

Tidak perlu dijelaskan lebih jauh bahwa sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan Kemanusiaan yang Adil dan Beradab tidak mengajarkan absolutisme yang sempit dan picik. Kedua sila itu secara total mengajarkan secara etis sikap dan perilaku sosial toleransi, solidaritas, cinta-kasih, dan kepedulian akan nasib sesama bahkan sampai ke luar kita. Prinsip-prinsip moralitas itu menjiwai dan merohankan sila-sila berikutnya, menghubungkan kelima sila merupakan kesatuan yang terintegrasi. Lebih-lebih sila keempat yang merupakan asas demokrasi, jelas dengan

sendirinya menolak absolutisme nilai dan di situ ditenggang perbedaan pendapat yang bahkan sebagai ciri pokoknya.

Dalam hubungannya dengan teori fungsi-fungsi ideologi, Pancasila akan dituntut kesanggupannya untuk memenuhi secara optimal fungsi integrasi, menyelaraskan fungsi legitimasi dan meretakkan fungsi distorsi. Sebagai ideologi terbuka, Pancasila mengandung makna dasar seperti berikut: *eksplisitasi fungsi integrasi, implisitasi fungsi legitimasi, dan eliminasi fungsi distorsi*.

Kepentingan Nasional Indonesia: Hankamrata dan Asas Kebangsaan dalam Pertahanan Keamanan Negara

Bantarto Bandoro

Pendahuluan

NEGARA adalah sebuah entitas politik terorganisasi yang dianggap mampu mengambil tiga tindakan penting, yaitu: (1) keputusan-keputusan sehubungan dengan lingkungan internal dan eksternalnya; (2) mobilisasi sumber-sumber daya untuk menjalankan keputusan yang telah diambil; dan (3) aplikasi instrumen dan teknik untuk mendukung keputusan. Tindakan-tindakan demikian, apakah itu berhubungan dengan lingkungan internal atau eksternalnya, diambil berdasarkan pertimbangan kepentingan nasional negara yang bersangkutan.

Makna yang tersirat dan inheren dalam konsep kepentingan nasional adalah kelangsungan hidup (*survival*). Tetapi kelangsungan hidup siapa? Menurut pandangan Hans J. Morgenthau, seorang ahli ilmu politik, syarat minimum suatu negara adalah kemampuan untuk melindungi identitas fisik,

politik, dan kulturenya dari gangguan negara lain.¹ Jika diterjemahkan ke dalam tujuan yang lebih spesifik, maka membela atau melindungi identitas fisik sama dengan memelihara integritas wilayah suatu negara. Melindungi identitas politik sama dengan melindungi eksistensi rezim politik, seperti demokrasi yang kompetitif, sosialis dan sebagainya. Melindungi identitas kultural sama dengan melindungi etnis, agama, bahasa dan norma-norma sejarah negara.

Pandangan Morgenthau mengenai konsep kepentingan nasional itu memberikan kesan bahwa misi kepentingan setiap negara yang berdaulat adalah mempertahankan keamanan negara tersebut terhadap kemungkinan ancaman atau gangguan yang berasal dari luar. Tetapi kalau konsep itu dikaji secara lebih dalam lagi, terutama yang menyangkut aspek mempertahankan identitas fisik, maka sebuah negara berdaulat seha-

¹Pandangan Morgenthau mengenai konsep ini dapat ditemukan dalam Theodore A. Columbus dan James H. Wolfe, *Introduction to International Relations. Power and Justice* (New Jersey: Prentice Hall, 1982).

rusnya juga mempunyai tugas untuk mempertahankan integritas wilayahnya terhadap tantangan, ancaman, hambatan dan gangguan (TAHG)² baik yang datang dari luar maupun dari dalam. Upaya negara mempertahankan integritas wilayah, antara lain dilakukan melalui pengembangan doktrin atau konsep-konsep pertahanan tertentu.

Sebagai bangsa dan negara berdaulat, bangsa Indonesia juga dituntut untuk mempertahankan integritas wilayahnya dengan cara-caranya sendiri seperti diamanatkan oleh Pasal 30 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Kewajiban bangsa Indonesia ini dapat ditempatkan dalam kerangka "bela negara" yang dapat diartikan sebagai "bela kepentingan" negara, yaitu refleksi dari segenap usaha rakyat untuk membela kepentingan negara yang diaplikasikan dalam wujud pencapaian tujuan pembangunan nasional.³ Kalimat "segenap usaha rakyat" tersebut diartikan tidak hanya sebagai tekad, sikap dan tindakan (*Tesikan*) rakyat menggunakan senjata untuk menghancurkan musuh bersenjata, tetapi juga *Tesikan* rakyat untuk menyingkirkan setiap ancaman yang membahayakan kemerdekaan dan kedaulatan bangsa dan negara. Dilihat dari perspektif konsepsi, "segenap usaha rakyat" harus dipandang sebagai usaha rakyat Indonesia untuk mewujudkan *ketahanan nasional* (*Tannas*), yang dalam konteks di atas diartikan

sebagai *Tannas* dalam bidang pertahanan dan keamanan (*Hankam*).

Dalam konsepsi nasional Indonesia, *Tannas* mencakup dimensi ideologi, politik, ekonomi, sosio-kultural dan pertahanan-keamanan. Dimensi yang disebut terakhir ini menunjukkan bahwa dari segi militer, bangsa Indonesia harus mampu mewujudkan kekuatan penangkal dan penyangga untuk mencegah pihak lain yang secara fisik ingin mengganggu integritas nasional Indonesia.⁴ Salah satu dasar dari *Tannas* yang berdimensi demikian adalah apa yang dikenal dengan istilah sistem pertahanan keamanan rakyat semesta (*total people's defense and security* - Sishankamrata). Sebagai pendekatan terhadap pertahanan-keamanan negara yang mampu melindungi seluruh wilayah kedaulatan dan yurisdiksi nasional (di darat, laut dan udara) yang berintikan ABRI dan didukung oleh rakyat.

Sistem pertahanan keamanan yang demikian itu merupakan wujud partisipasi dari seluruh rakyat Indonesia dalam *hankamneg*. Dan lebih dari itu *sishankamrata* juga harus dipandang sebagai implementasi dari *asas kebangsaan*, dalam arti kemampuan bangsa Indonesia untuk menciptakan sebuah republik yang aman dan stabil yang dilandasi oleh persatuan dan kebersamaan. Ini berarti bahwa asas kebangsaan akan selalu muncul dalam dan melandasi setiap bidang kehidupan bangsa Indonesia dan merupakan suatu yang fundamental bagi pembangunan Indonesia,⁵ yang dalam konteks pembicaraan di

²Singkatan demikian diambil dari "Hasil Seminar dan Lokakarya Pemantapan Pengetahuan Politik Bagi Wartawan Anggota Persatuan Wartawan Indonesia di Jakarta, 27 April-2 Mei 1992 (Kerja Sama Mabes TNI-AL/Seskoal dan Persatuan Wartawan Indonesia)," *Dharma Wiratama*, Juli 1992, 37.

³Pandangan bela negara demikian ini diberikan oleh L.B. Moerdani. Lihat *Menegakkan Persatuan dan Kesatuan Bangsa. Pandangan dan Ucapan Jenderal TNI (Purn) L.B. Moerdani, 1988-1991* (Jakarta: Yayasan Kejuangan Panglima Besar Sudirman, 1992), 51.

⁴L.B. Moerdani, "Perkembangan Situasi Dunia dan Ketahanan Nasional Kita di Dalamnya," *Analisa* XVI, no. 1 (Januari 1987): 13.

⁵Mengenai makna dari asas atau konsep kebangsaan, lihat misalnya *Sambutan Menteri Dalam Negeri Soepardjo Rustain pada Diskusi Panel Tentang Pemantapan Pengertian Nasionalisme dan Pembentukan*

sini adalah pembangunan bidang *hankamneg*. Dalam analisis terakhir dapat dikatakan bahwa *sishankamrata* merupakan salah satu wujud konkret dari kepentingan nasional Indonesia dalam bidang pertahanan keamanan negara, kepentingan mana mencakup tiga unsur, yaitu: (1) kedaulatan negara; (2) integritas bangsa; dan (3) keamanan serta pembangunan nasional. Kepentingan pertahanan keamanan yang demikian ini adalah derivasi dari kepentingan untuk mewujudkan amanat yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.

Sesuai dengan tema yang diajukan oleh Lembaga, yaitu *Hankamrata Sebagai Penerapan Asas Kebangsaan dalam Hankamneg*, maka tulisan ini akan memfokuskan pada *sishankamrata* tidak hanya sebagai penerapan asas kebangsaan, tetapi juga sebagai wujud dan implementasi kepentingan nasional Indonesia dalam bidang pembangunan pertahanan keamanan. Tulisan ini tidak bermaksud untuk mempertautkan berakhirnya Perang Dingin dengan sistem penangkalan yang dianut oleh Indonesia,⁶ dan tidak pula bermaksud menjabarkan *sishankamrata* secara lebih rinci seperti dikehendaki oleh Kasad, pada waktu itu Jenderal TNI Edi Su-

Bangsa di Yayasan Prasetya Mulya, Jakarta, 8 November 1984. Diterbitkan oleh Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia. Lihat juga Ki. DR. AMW Pranarka, *Gerak Perubahan Sejarah dan Arah Haluan Kita di Dalamnya*. Rangkuman Sarasehan Kebudayaan Tamansiswa, 1985, 1986, 1987, 1989, 1990, 1991 (Yogyakarta: Lembaga Pengkajian Kebudayaan Tamansiswa, 1992), 17-19; dan *Sambutan Menteri Pertahanan dan Keamanan, Edi Sudradjat* pada Pembukaan Sarasehan Kebudayaan Taman Siswa, di Yogyakarta, 29 Maret 1994: 16-17.

⁶Mengenai pertautan ini, lihat pernyataan Panglima ABRI Jenderal TNI Try Sutrisno ketika mengadakan Rapat Kerja dengan Komisi I DPR Tahun 1992. "ABRI Siap Menanggung Resiko Apapun dalam Membela Negara," *Angkatan Bersenjata*, 18 Maret 1992.

dradjat,⁷ tetapi untuk menunjukkan bahwa sebagai sistem pertahanan keamanan yang paling sesuai dengan aspirasi dan budaya bangsa Indonesia, *sishankamrata* tidak hanya berperan dalam mewujudkan persatuan dan kesatuan, tetapi juga menjadi landasan pembentukan pola berpikir bangsa Indonesia dalam bidang *hankamneg*.

Kepentingan Nasional dalam Bidang Hankamneg

Kepentingan nasional menurut Morgenthau, bukan merupakan cita-cita yang dapat dicapai secara ilmiah atau abstrak, melainkan produk persaingan politik internal. Tetapi bagi Indonesia, kepentingan nasional merupakan sebuah cita-cita dan kelihatannya tidak tepat apabila kepentingan tersebut (dalam bidang *hankamneg*) dipandang sebagai sebuah produk persaingan politik internal.⁸

Kepentingan nasional Indonesia adalah terjaminnya kelangsungan hidup bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dan terwujudnya kesejahteraan rakyat. Upaya menjamin kelangsungan hidup bangsa dan negara ini diselenggarakan melalui pembinaan seluruh aspek kehidupan bangsa yang mencakup aspek ideologi, politik, ekonomi, sosial-budaya dan pertahanan ke-

⁷Menjabarkan *sishankamrata* secara rinci adalah salah satu tugas Seskoad sebagai sebuah lembaga pengembangan doktrin dan dapur konsepsi. Lihat "Kasad: Sishankamrata Perlu Penjabaran Lebih Rinci," *Angkatan Bersenjata*, 27 Mei 1992.

⁸Penulis tidak bermaksud mempersoalkan apakah *sishankamrata*, sebagai sebuah *policy output*, itu merupakan produk dari pertentangan politik internal. Yang jelas, sebagai sebuah *policy output*, *sishankamrata* harus dipandang sebagai sebuah kebijaksanaan bela negara yang melibatkan semua unsur dan potensi bangsa Indonesia.

amanan. Sedangkan upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat diselenggarakan melalui pembangunan nasional. Dilihat dari perspektif ini, kepentingan nasional Indonesia adalah kepentingan (nasional) yang memiliki Wawasan Kebangsaan, yaitu wawasan perjuangan untuk mewujudkan rakyat Indonesia menjadi suatu bangsa yang merdeka, berdaulat dan bersatu.

Mempertahankan atau membela integritas negara Indonesia sebagai negara yang berdaulat oleh warga negara Indonesia sendiri adalah amanat pasal 30 UUD 1945. Amanat demikian diwujudkan melalui beberapa kebijaksanaan dalam bentuk produk legislatif, yaitu Undang-Undang No. 20 Tahun 1982 tentang Pertahanan Keamanan Negara yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1988 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara RI. Sebagai sebuah kebijaksanaan, undang-undang ini pada dirinya mengandung kepentingan seluruh bangsa Indonesia untuk mempertahankan negara Indonesia terhadap ancaman dari dalam maupun dari luar negeri (Pasal 3 UU No. 20/1982), apalagi menurut Pasal 2 UU No. 20/1982, rakyat Indonesia adalah sumber kekuatan bangsa yang menjadi sumber kekuatan dasar upaya pertahanan keamanan negara.

Dalam bidang pertahanan keamanan ini, pemerintah Indonesia pada tahun 1988 bahkan telah menetapkan sasaran utama kebijaksanaan umum pembangunan pertahanan keamanan dengan mengeluarkan sebuah dokumen yang disebut *Postur Hankam Negara dalam Tiga Dasawarsa*. Dokumen yang mengacu pada sasaran utama pembangunan jangka panjang 25 tahun II⁹ ini menetapkan sasaran utama bidang pertahanan keaman-

an, antara lain mewujudkan kekuatan dan kemampuan *hankamneg* yang tangguh dan handal dalam sistem *hankamrata*.¹⁰ Undang-undang tersebut di atas dan dokumen yang disebut terakhir merupakan landasan bangsa Indonesia dalam mengelola pembangunan bidang *hankamneg*.

Jika landasan-landasan pengelolaan bidang pertahanan keamanan di atas diperhatikan secara seksama, maka dapat disimpulkan bahwa sasaran pengelolaan *hankamneg* antara lain adalah mewujudkan kesadaran seluruh rakyat akan tanggung jawabnya terhadap keselamatan bangsa dan negara dan menjamin keamanan dan kesinambungan pembangunan nasional dan hasil-hasilnya. Sasaran lainnya adalah membangun suatu kemampuan dan kekuatan pertahanan keamanan yang mampu memelihara stabilitas keamanan nasional secara berlanjut, mencegah dan mengatasi setiap ancaman yang mungkin timbul.

Jadi, kepentingan nasional Indonesia dalam bidang *hankamneg* adalah *keamanan -- pembangunan nasional dan keutuhan keaulatan -- integritas nasional*. Karena dua macam kepentingan ini maka akan timbul kesan bahwa sistem *hankamneg* Indonesia seolah-olah tidak dihadapkan pada musuh tertentu, tetapi sebenarnya dapat juga diinterpretasikan bahwa siapa saja dapat dianggap sebagai musuh bila mencoba mengganggu terwujudnya dua kepentingan di atas. Upaya *hankamneg* Indonesia adalah "omni-directional" yang sejalan dengan politik bebas aktif.¹¹ Dua macam kepentingan di atas

¹⁰Mengenai sasaran-sasaran lainnya, lihat lebih lanjut *Jawaban Pemerintah pada Raker Menhankam dengan Komisi I DPR*, Jakarta, 26 Juni 1991.

¹¹Lihat "Prasaran Jenderal TNI (Purn) L.B. Moerdani pada Peserta Kongres IV Himpunan Indonesia", Yogyakarta, 19 Juli 1990.

⁹Lihat GBHN 1988.

merupakan derivasi dari kepentingan mewujudkan amanat dalam Pembukaan UUD 1945 dan menjadi landasan terbentuknya serangkaian kemampuan bangsa. Dan kemampuan bangsa ini pada akhirnya akan ditentukan oleh komitmen bangsa Indonesia sendiri terhadap asas kebangsaan dan pembangunan nasionalnya.

Doktrin Ketahanan Nasional Indonesia: Aspek dan Orientasinya

Secara definisi, *doktrin* adalah himpunan asas-asas atau teori-teori yang diajarkan, dianjurkan dan diterima sebagai kebenaran, asas dan teori mana digunakan sebagai pedoman dalam melaksanakan segala kegiatan untuk mencapai tujuan bersama.¹² Bagian ini tidak bermaksud menguraikan ketahanan nasional secara teoritis, tetapi mencoba memahami ketahanan nasional (*national resilience*) sebagai landasan fundamental bangsa Indonesia dalam mewujudkan *keamanan* dan *kesejahteraan*, dua aspek mana merupakan sebuah kesatuan dalam proses pembangunan. Sebagai sebuah doktrin pengembangan tata kehidupan berbangsa, ketahanan nasional lebih menonjolkan unsur persuasi daripada unsur kekuatan fisik militer; jadi ia tidak identik dengan kekuatan militer seperti yang terdapat dalam *power concept*-nya negara Barat. Ini berarti bahwa pendekatan untuk mewujudkan kesejahteraan di dalam suasana aman adalah pendekatan yang integralistik.

Istilah ketahanan nasional memasuki perbendaharaan bahasa Indonesia setelah

pemerintah Orde Baru muncul tahun 1966. Selama periode 1967-1978, ketahanan nasional menjadi bahan studi dan diskusi intensif Lembaga Pertahanan Nasional¹³ dan bahkan telah menjadi kebijaksanaan resmi Indonesia karena pemuatannya dalam GBHN. Muthiah Allagapa berpendapat bahwa sejak doktrin ketahanan nasional muncul ke permukaan, para pejabat Indonesia cenderung menggunakan istilah tersebut secara liberal dan istilah tersebut kini bahkan telah menjadi bagian dari perbendaharaan bahasa di ASEAN.¹⁴ Rumusan resmi Indonesia mengenai konsep ketahanan nasional dapat ditemukan dalam UU No. 1/1988 mengenai Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan.

Banyak orang telah memahami konsep ketahanan nasional,¹⁵ oleh karena itu bagian ini tidak akan menguraikan secara rinci konsep ketahanan nasional. Cukup dikatakan di sini bahwa secara garis besar ketahanan nasional mencakup tiga aspek utama, yaitu: (1) keuletan bangsa; (2) ketangguhan bangsa; dan (3) identitas serta integritas bangsa. Inti dari konsepsi ketahanan nasional adalah mewujudkan bangsa yang ulet dan kuat dalam semua aspek kehidupan dan ini menjadi modal utama untuk mengembangkan kemampuan nasional.

¹³Laksamana TNI Sudomo, "Ketahanan Nasional dalam Negara Hukum", makalah disampaikan pada Seminar Hukum Nasional tanggal 4 Maret 1979. Dikutip dari Muthiah Allagapa, "Comprehensive Security: Varying Interpretations." Makalah disampaikan pada Konferensi ASEAN-AS, Yogyakarta, 1986.

¹⁴Ibid.

¹⁵Uraian mengenai konsep ketahanan nasional antara lain dapat ditemukan dalam Drs. Loekito Santoso, *Polemologi. Peranti Kuantitatif dan Kualitatif Trilogi Pembangunan* (Bandung).

¹²Pengertian doktrin yang demikian ini diambil dari *Stratifikasi Kebijakan Nasional* (Jakarta: Departemen Pertahanan Keamanan, Lembaga Pertahanan Nasional, 1982).

Dilihat dari perspektif itu ketahanan nasional adalah gabungan atau keseluruhan dari *ketahanan politik, ketahanan ekonomi, ketahanan sosial budaya* dan *ketahanan pertahanan keamanan*. Keberhasilan bangsa Indonesia untuk menciptakan dan mempertahankan ketahanan yang sifatnya *komprehensif* ini jelas akan memberi dampak positif bagi kelancaran pembangunan nasional. Lebih penting lagi, bahwa ketahanan nasional harus mewujudkan kesadaran geopolitik nusantara (*geopolitical awareness of nusantara*)¹⁶ - *Wawasan Nusantara*). Oleh karena kesatuan pertahanan keamanan dipandang sebagai salah satu kesatuan dalam konsep Wawasan Nusantara,¹⁷ maka ketahanan nasional dapat diartikan sebagai doktrin yang berorientasi pada *kebangsaan*, yaitu sebuah ketahanan yang mengarah pada tumbuh dan menguatnya kesadaran berbangsa (melalui rasa kebangsaan, faham kebangsaan dan semangat kebangsaan) dan kesadaran untuk membela kepentingan bangsa dan negara. Melalui ketahanan yang berorientasi demikian, bangsa Indonesia akan mampu memperlihatkan identitasnya sebagai sebuah negara yang bersatu, ulet dan tangguh dalam menghadapi berbagai tantangan. Lebih dari itu, oleh karena ketahanan nasional akan memberikan dampak positif bagi pembangunan, maka melalui pembangunan itu sendiri perlu ditebarkan pusat-pusat kemajuan yang seyogyanya juga merupakan pusat-pusat ketahanan nasional, sehingga ter-

bentuk matarantai pusat-pusat ketahanan nasional yang ber-Wawasan Nusantara dan sekaligus menjadi pangkalan dan serambi bagi kekuatan nasional.¹⁸

Ketahanan nasional bidang pertahanan keamanan adalah salah satu bentuk ketahanan nasional dalam pengertian yang lebih sempit. Pembangunan kemampuan pertahanan keamanan negara harus diarahkan untuk mewujudkan ketahanan nasional bidang pertahanan keamanan. Ini berarti bahwa ketahanan nasional bidang *hankam* hanya akan berhasil, kalau terdapat kesinambungan dalam pembangunan kemampuan pertahanan keamanan negara. Pembangunan kemampuan pertahanan keamanan negara untuk dasawarsa mendatang hendaknya dapat mendukung sasaran yang ingin dicapai dalam PJPT II. Untuk itu pembangunan pertahanan keamanan negara dilaksanakan sesuai dengan arah strategi PJPT II dan diatur menurut pola sebagai berikut.¹⁹

Pertama, pembinaan kemampuan seluruh rakyat Indonesia sebagai sumber dan pangkal kekuatan pertahanan keamanan negara dalam sistem pertahanan keamanan rakyat semesta dan membangkitkan semangat perlawanan rakyat semesta sebagai pendukung dan pengganda kekuatan ABRI. *Kedua*, pembangunan kemampuan inti pertahanan keamanan negara (ABRI) dan pengembangannya sebagai kekuatan sosial politik. *Ketiga*, pembangunan kemampuan unsur-unsur pertahanan keamanan negara lainnya. *Keempat*, pengembangan kemam-

¹⁶Istilah demikian digunakan oleh Dorodjatun Kuntjoro-Jakti dan T.A.M. Simatupang dalam makalah mereka "Defense and Development in Indonesia in the Period of the New Order, 1967-1985." Makalah disampaikan pada *Workshop on Defense and Development in Southeast Asia: Defense and Threat Perception*, Singapore, 20-22 Agustus 1986.

¹⁷Kesatuan-kesatuan lainnya adalah: kesatuan politik, kesatuan ekonomi dan kesatuan sosial-budaya.

¹⁸Pranarka, *Gerak Perubahan Sejarah*, 15.

¹⁹Uraian mengenai pembangunan pertahanan keamanan negara pada PJPT II ini diambil dan disarikan dari Ceramah Pembekalan Jenderal L.B. Moerdani kepada Pasis Seskoau, Angkatan XXXVII, Bandung, 19 Januari 1991.

puan ilmu dan teknologi untuk mendukung pertahanan keamanan negara. Dan *kelima*, pembinaan dan pembangunan kemampuan pertahanan keamanan negara dilaksanakan setiap tahun secara proporsional. Jadi, ketahanan nasional bidang *hankam* ini tidak dapat dilihat secara terpisah dari perencanaan pembangunan kemampuan pertahanan negara secara keseluruhan. Lebih dari itu, ABRI harus tetap dipandang sebagai inti kekuatan pertahanan keamanan negara tanpa harus mengurangi arti penting posisi dan peran seluruh rakyat Indonesia sebagai sumber dan pangkal kekuatan pertahanan keamanan.

Pengalaman sejarah perjuangan bangsa Indonesia memberikan pelajaran kepada bangsa Indonesia, bahwa sistem pertahanan keamanan yang dianggap paling sesuai dengan aspirasi dan budaya bangsa adalah sistem pertahanan keamanan rakyat semesta (*sishankamrata*). Sistem demikian tidak hanya bersumber pada kekuatan rakyat, tetapi juga melibatkan partisipasi rakyat dalam upaya pembelaan negara. *Sishankamrata* sebagai pendekatan komprehensif terhadap pertahanan keamanan negara dan sebagai penerapan asas kebangsaan dalam *hankam-neg* akan dibahas di bawah ini.

Hankamrata Sebagai Sebuah Pendekatan

Sebagai bagian dari ketahanan nasional di bidang *hankam*, *hankamrata* dapat dipandang sebagai kebijaksanaan bela negara yang tidak hanya membedakan antara sipil dan militer, tetapi juga melibatkan seluruh warga negara dalam membentuk, mengembangkan dan menggunakan secara optimal potensi daya alam dan seluruh kekuatan na-

sional guna menghadapi segala bentuk ancaman yang membahayakan kemerdekaan bangsa, kedaulatan dan integritas negara. Dilihat dari perspektif demikian, dan sebagai *policy output*, *hankamrata* merupakan kepentingan (bangsa) Indonesia untuk mewujudkan daya tangkal yang memadukan seluruh komponen pertahanan keamanan negara (Pasal 10 UU No. 20, 1982). Panglima ABRI, pada waktu itu Jenderal TNI Try Sutrisno, menyatakan bahwa daya tangkal demikian diarahkan untuk mencapai ketahanan nasional guna menghadapi segala bentuk ancaman.²⁰

Sejak tahun 1966 ABRI telah menerima kenyataan bahwa pembangunan ekonomi harus diberikan prioritas karena potensinya untuk mengembangkan ketahanan nasional. Oleh karena itu, pengeluaran anggaran pertahanan diusahakan tetap rendah dan peneakan diletakkan pada reorganisasi dan restrukturisasi (ABRI) guna menciptakan angkatan bersenjata yang lebih bersatu. Mulai tahun 1979, pemerintah Indonesia melakukan upaya yang lebih besar dalam meningkatkan profesionalisme dan kemampuan tempur ABRI. Upaya-upaya itu antara lain mencakup pengembangan daya serang yang *compact* yang secara cepat dapat digelar di wilayah-wilayah strategis dan pengembangan sistem kontrol, komunikasi dan intelijen. Meskipun pembangunan ABRI menekankan pada upaya-upaya di atas, *sishankamrata* tetap dipertahankan dan tetap dipandang sebagai pendekatan komprehensif terhadap pertahanan keamanan Indonesia.²¹ Pada awal tahun 1992, Jenderal TNI L.B. Moerdani mengatakan bahwa kebijaksanaan per-

²⁰"ABRI Siap Menanggung Resiko Apa Pun dalam Membela Negara," *Angkatan Bersenjata*, 18 Maret 1992.

²¹Allagapa, "Comprehensive Security": 38.

tahanan rakyat yang demikian ini akan tetap dipertahankan.²²

Oleh karena merupakan bagian dari ketahanan nasional dalam arti yang sempit, maka *sishankamrata* dapat dianggap sebagai pendekatan terhadap ketenteraman bangsa Indonesia. Ketenteraman ini hendaknya jangan diidentikkan dengan keamanan (*security*) saja sebagaimana diartikan oleh dunia Barat. Bagi dunia Barat, keamanan memiliki konotasi militer, dalam arti keamanan yang diwujudkan melalui pengembangan kekuatan militer. Doktrin ketahanan nasional Indonesia tidak menganut konsep demikian. Oleh karena itu, sebagai perlawanan rakyat semesta, sebagai sebuah "sistem", dan karena upaya pertahanan demikian membutuhkan *semangat persatuan* seluruh bangsa (Indonesia),²³ maka *sishankamrata* mempunyai tujuan menciptakan ketenteraman bagi bangsa Indonesia. Dengan perkataan lain, ketenteraman dapat dipandang sebagai produk dari berfungsinya sebuah sistem nasional, dalam sistem mana terdapat subsistem lainnya, yaitu *sishankamrata*.

Jadi, kondisi ketenteraman (dan juga kesejahteraan) ini dapat berfungsi sebagai penopang kemampuan nasional untuk menghadapi segala bentuk ancaman dan tantangan. Jelasnya, *sishankamrata* merupakan wujud *kepentingan* (nasional) bangsa Indonesia untuk mempertahankan kedaulatan negara dan integritas wilayah Indonesia.

²²"RI Tak Kenal Supremasi Militer," *Angkatan Bersenjata*, 11 Januari 1992, sebagaimana dikutip oleh Bob Lowry, *Indonesian Defense Policy and the Indonesian Armed Forces* (Canberra: Strategic and Defense Studies Centre, Research School of Pacific Studies, The Australian National University, 1993), 104.

²³Penulis mengambil interpretasi demikian dari Pasal 8 (a) UU No. 20 Tahun 1982.

Seperti telah dikatakan di atas bahwa sistem pertahanan keamanan yang paling sesuai dengan aspirasi dan budaya bangsa Indonesia adalah *sishankamrata*, maka sistem ini bersumber pada kekuatan rakyat dan didasarkan atas kesadaran seluruh rakyat Indonesia untuk melibatkan diri dalam pembealaan negara. Dasar hukumnya adalah UU No. 20 Tahun 1982 dan disempurnakan oleh UU No. 1 Tahun 1988 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan.

Sebagai sistem pertahanan keamanan, *hankamrata* dapat dipandang dari perspektif *orientasi*, *penggelaran* dan *pelibatan* (lihat Pasal 8 UU No. 20 Tahun 1982). Dilihat dari perspektif yang pertama, *hankamrata* berorientasi pada kerakyatan, dalam arti kemampuan penangkalan sepenuhnya didasarkan pada partisipasi, semangat dan tekad rakyat Indonesia sesuai dengan kemampuan dan keahliannya (Pasal 8 (a) UU No. 20 Tahun 1982). Ini berarti bahwa inisiatif pengelolaan pertahanan keamanan negara muncul dari kesadaran rakyat dan bahwa mereka sendiri bertanggungjawab terhadap keselamatan bangsa dan negaranya. Bahwa ABRI berada pada garis depan adalah semata-mata karena ia merupakan kekuatan yang sewaktu-waktu siap mengatasi *ancaman* dan *kerawanan* (lihat Pasal 12 UU No. 20 Tahun 1982).

Dilihat dari perspektif yang kedua (*penggelaran*), *sishankamrata* digelar secara kewilayahan. Perspektif demikian menunjukkan bahwa *sishankamrata* memang dipola sesuai dengan acuan geopolitik dan geostrategi Indonesia di mana di dalamnya terkandung pembagian wilayah Nusantara menjadi kompartemen-kompartemen strategis. Kompartemen-kompartemen ini didayagunakan untuk mendukung setiap bentuk perlawanan secara berlanjut (Pasal 8 (c) UU No. 20 Ta-

hun 1982). Jadi, pertahanan keamanan yang khas Indonesia ini tidak didasarkan atas kekuatan terpusat, tetapi merata ke seluruh wilayah nasional.²⁴ Dilihat dari perspektif *penggelaran* ini, berarti pemerataan pembangunan menjadi sangat penting bagi perencanaan pembangunan pertahanan keamanan, karena pembangunan yang merata pada gilirannya akan membentuk kemampuan kompartemen strategis. Ini juga dapat dipandang sebagai penjabaran secara optimum konfigurasi geografi Indonesia.

Dilihat dari perspektif "pelibatan", pelaksanaan *hankamrata* melibatkan seluruh potensi dan kemampuan nasional guna menanggulangi setiap bentuk ancaman dari luar maupun dari dalam negeri (Pasal 8 (b) UU No. 20 Tahun 1982). Yang dimaksud dengan potensi nasional di sini adalah potensi sumber daya manusia dan potensi ekonomi. Jadi, ketangguhan *sishankamrata* sebagai sebuah daya tangkal akan sangat ditentukan oleh kemampuan bangsa Indonesia dalam memobilisasi seluruh potensi yang dimilikinya.

Dari pemahaman mengenai karakteristik *sishankamrata* seperti diuraikan di atas, dapat dikatakan bahwa pertahanan keamanan semesta ini bukanlah suatu kebijaksanaan yang unik bagi Indonesia, tetapi kebijaksanaan yang cukup memadai (*appropriate*) bagi sebuah negara yang mencoba mengoptimalkan kemandirian dan daya penangkalnya dengan mendayagunakan seluruh potensinya untuk mempertahankan negara.

Ketiga karakteristik di atas pada dasarnya merupakan kesatuan yang utuh dan menjadi *landasan* pembentukan pola pikir

setiap pemimpin dalam bidang pertahanan keamanan. Oleh karena itu publikasi Departemen Pertahanan Keamanan RI Tahun 1991 menyebutkannya sebagai *doktrin* pertahanan keamanan negara.²⁵ Ada alasan untuk menyebut *hankamrata* sebagai doktrin, yaitu: (1) karena ia menghimpun asas-asas pertahanan keamanan negara yang antara lain disesuaikan dengan sifat ancaman yang dihadapi, letak geografi Indonesia, dan kemampuan bangsa Indonesia; (2) karena asas-asas tersebut diterima oleh bangsa Indonesia sebagai kebenaran melalui pencantumannya dalam GBHN dan diundangkannya dalam UU Pertahanan Keamanan Negara; (3) karena asas-asas tersebut telah dan terus akan digunakan oleh bangsa Indonesia sebagai pedoman atau landasan mereka dalam melaksanakan tugas bela negara; dan (4) bahwa asas-asas tersebut berfungsi sebagai pemandu dan pilar bangsa Indonesia untuk mencapai tujuan bersama, yaitu melindungi kedaulatan negara, mempertahankan integritas bangsa dan mengamankan pembangunan nasional.

Sishankamrata adalah upaya konkret penyelenggaraan pertahanan keamanan negara. Pasal 6 (a) UU No. 20 Tahun 1982 menyebutkan bahwa upaya penyelenggaraan pertahanan keamanan negara diselenggarakan dengan membangun dan membina daya dan kekuatan tangkal negara yang mampu meniadakan setiap ancaman dari luar maupun dari dalam bentuk apa pun. Dilihat dari rumusan Pasal 6 (a), selain dikategorikan sebagai doktrin, *hankamrata* juga dapat disebut sebagai *strategi* pertahanan bangsa Indonesia karena alasan sebagai berikut: (1) *hankamrata* adalah sebuah keputusan awal yang menetapkan tindakan-tindakan yang harus

²⁴Lihat ceramah Jenderal L.B. Moerdani di hadapan Peserta Kursus Lemhanas XXIII, Jakarta, 28 Mei 1990.

²⁵Lihat *Doktrin Pertahanan Keamanan Negara* (Jakarta: Departemen Pertahanan Keamanan RI, 1991).

diambil oleh bangsa Indonesia dalam bela negara; dan (2) tindakan-tindakan yang telah ditentukan itu dirancang untuk menghadapi ancaman yang mungkin dihadapi di masa depan. Jadi, sebagai strategi, *hankamrata* tidak hanya dirumuskan dalam *milieu* "waktu", tetapi juga dalam *milieu* "ruang". Karakteristik "kesemestaan" dan "kewilayahan" kiranya dapat menjelaskan fungsi *hankamrata* sebagai sebuah strategi.

Sesuai dengan namanya dan sebagai sebuah strategi, *hankamrata* pada dirinya mengandung dua macam strategi, yaitu *strategi pertahanan* dan *strategi keamanan*, meskipun UU No. 20 Tahun 1982 tidak secara tegas membedakan *hankamrata* secara dikotomi dalam strategi pertahanan dan strategi keamanan. Tetapi sebagai sebuah keputusan awal, *hankamrata* dapat dipandang memiliki strategi ganda. Kalimat: "... *menanggulangi setiap bentuk ancaman dari dalam dan luar negeri*" dalam Pasal 8 (b) mencerminkan strategi ganda tersebut. Strategi pertahanan mengandung pengertian kesiapan negara untuk menghadapi gangguan yang bersumber dari luar, sedangkan strategi keamanan mengandung pengertian kesiapan negara untuk menghadapi *kerawanan* (*vulnerability*) yang bersumber dari dalam negara. Meskipun konsep *hankamrata* memberikan kesan tidak diarahkan pada negara tertentu,²⁶ namun ia juga dapat diinterpretasikan sebagai daya tangkal terhadap siapa saja yang dianggap mengganggu keamanan dan pembangunan nasional Indonesia. Jadi, dapat diasumsikan bahwa para perancang strategi demikian telah memperhitungkan

kemungkinan ancaman yang bersumber dari dalam maupun dari luar negeri.

Analisis di atas menunjukkan bahwa sebagai sebuah pendekatan terhadap pertahanan keamanan negara Indonesia, *hankamrata* dapat berfungsi sebagai *sistem*, *doktrin* dan *strategi*. Sebagai *sistem*, *hankamrata* merupakan keseluruhan interaksi antar unsur-unsur dan pembangunan nasional, tetapi juga keutuhan kedaulatan dan integritas negara. Sasaran *hankamrata* sebagai sistem adalah stabilitas. Sebagai *doktrin*, *hankamrata* adalah pedoman berupa prinsip-prinsip (asas) mengenai bela negara yang telah diterima sebagai suatu kebenaran dan sebagai alat penggerak untuk mencapai tujuan tertentu, yaitu antara lain integritas negara. Sebagai doktrin, *hankamrata* akan terus digunakan oleh bangsa Indonesia sebagai pedoman untuk membela negara. Sebagai *strategi*, *hankamrata* adalah keputusan atau inisiatif awal berupa tindakan-tindakan untuk mengendalikan dan menguasai situasi dan kondisi di masa depan. Jadi sebagai strategi, *hankamrata* merupakan persiapan dini bangsa Indonesia (lihat Pasal 7 UU No. 20 Tahun 1982) dalam penyelenggaraan pertahanan negara, dan dalam persiapan itu telah diperhitungkan situasi dan kondisi yang mungkin dihadapi bangsa Indonesia di masa depan. Yang dimaksud dengan situasi dan kondisi di sini adalah ancaman dari dalam maupun dari luar negeri (Pasal 6 (b) UU No. 20 Tahun 1982) dan dampaknya terhadap keamanan negara.

Hankamrata Sebagai Implementasi Semangat Persatuan dan Kesatuan

Hankamrata adalah bentuk daya tangkal khas Indonesia dan merupakan tatanan se-

²⁶Dalam Rakernya dengan Komisi I DPR Tahun 1992, Panglima ABRI, Jenderal Try Sutrisno mengatakan bahwa 'sishankamneg kita bukan untuk dihadapkan pada kekuatan negara tertentu ...'. Lihat "ABRI Siap Menanggung Resiko Apapun dalam Membela Negara," *Angkatan Bersenjata*, 18 Maret 1992.

luruh komponen kekuatan pertahanan keamanan negara, yang terdiri dari empat komponen, yaitu: (1) komponen dasar rakyat terlatih; (2) komponen ABRI beserta kekuatan cadangannya; (3) komponen khusus perlindungan masyarakat; dan (4) komponen pendukung sumber daya alam, sumber daya buatan dan prasarana nasional secara menyeluruh, terpadu dan terarah (Pasal 1 ayat 5 UU No. 20 Tahun 1982). Gabungan komponen-komponen ini menunjukkan bahwa peran *hankamrata* terbatas pada upaya penyelenggaraan pertahanan keamanan negara. Meskipun perannya terbatas, *hankamrata* apakah ia sebagai sistem, doktrin ataupun strategi, harus dipandang sebagai wujud perlawanan rakyat semesta²⁷ yang dilandasi oleh *persatuan* dan *kesatuan*. Dilihat dari perspektif ini, *hankamrata* dapat dipandang sebagai implementasi dari semangat *persatuan* dan *kesatuan* bangsa Indonesia, karena pertahanan keamanan yang demikian ini adalah pertahanan keamanan negara dari, oleh dan untuk seluruh rakyat. Istilah *persatuan* dan *kesatuan* sering digunakan secara bersamaan dan istilah yang satu tidak dipisah-pisahkan dari istilah lainnya. Namun analisis di bawah ini mencoba mengkaji *hankamrata* dari perspektif *persatuan* dan perspektif *kesatuan* secara terpisah.

Sebagai implementasi dari semangat *persatuan* dan sebagai pedoman dasar pertahanan keamanan negara yang melibatkan seluruh kekuatan nasional, *hankamrata* menempatkan kepentingan dan keselamatan bangsa dan keamanan negara di atas kepen-

tingan pribadi atau golongan. Selain itu, *hankamrata* juga mencerminkan kerelaan rakyat Indonesia untuk berkorban demi kepentingan bangsa dan negaranya. Pasal 1 ayat 2 UU No. 20 Tahun 1982 secara tegas mengatakan bahwa "... kerelaan untuk berkorban guna meniadakan setiap ancaman ...". Pernyataan ini menunjukkan sikap rakyat Indonesia yang terpadu untuk membela negara, sikap mana tidak hanya didasari oleh kesadaran berbangsa dan bernegara, tetapi juga oleh keyakinan terhadap Pancasila sebagai ideologi negara.

Jadi, makna *persatuan* dalam konsep *hankamrata* sebenarnya dapat diinterpretasikan sebagai pengakuan akan berbagai kerawanan (*vulnerability*) dan kelemahan (*weaknesses*) Indonesia sebagai suatu negara. Tetapi justru karena kerawanan dan kelemahan ini, rakyat Indonesia merasa perlu *membangun persatuan* untuk membela negaranya dengan mengembangkan konsep *hankamrata*. Lebih dari itu, selain sebagai "simbol" *persatuan hankamrata* juga mencerminkan *semangat* rakyat Indonesia untuk mempertahankan dan melindungi keselamatan bangsa dan integritas negaranya. Inilah yang dimaksud dengan *semangat bela negara*.

Selain sebagai implementasi dari semangat *persatuan*, *hankamrata* juga dapat dipandang sebagai konsep yang mencerminkan *kesatuan*. Aspek *kesatuan* dalam *hankamrata* ini dapat dilacak dari sifat-sifat *hankamrata* itu sendiri, yaitu kerakyatan, kesemestaan dan kewilayahan. Gabungan dari komponen-komponen ini membentuk aspek *kesatuan* dari *hankamrata* yang berdimensi nasional. Dalam arti, sebagai refleksi dari *kesatuan* bangsa *hankamrata* mencoba memupuk rasa *kesatuan*, kesadaran, dan tanggung jawab nasional bangsa Indonesia

²⁷Yang dimaksud dengan "perlawanan rakyat semesta" adalah "kesadaran, tekad, sikap dan pandangan seluruh rakyat Indonesia untuk menangkai, mencegah, menggagalkan dan menumpas setiap ancaman yang membahayakan Negara Kesatuan Republik Indonesia ...". Selanjutnya lihat Pasal 1 ayat 4 UU No. 20 Tahun 1982.

atas keamanan dan kedaulatan negara. Kalimat "... *segenap komponen kekuatan pertahanan keamanan negara ...*" dalam Pasal 1 ayat 5 UU No. 20 Tahun 1982 dan kalimat "... *mendayagunakan sumber daya nasional dan prasarana nasional secara menyeluruh ...*" dalam Pasal 7 undang-undang yang sama menunjukkan aspek kesatuan dari *hankamrata*. Jadi, sebagai implementasi dari semangat kesatuan (bangsa) *hankamrata* tidak membedakan para pelaksananya dan tidak pula membedakan cakupan operasinya. Dalam konsep *hankamrata* semua warga negara Indonesia dan seluruh wilayah Nusantara harus dipandang sebagai satu kesatuan yang tangguh yang dapat menimbulkan efek penangkalan efektif.

Dilihat dari perspektif nasional dan sebagai upaya penyelenggaraan pertahanan keamanan negara, *hankamrata* dapat dianggap sebagai "mekanisme" yang menggerakkan persatuan dan kesatuan bangsa, persatuan dan kesatuan mana dapat mencegah disintegrasi negara Indonesia.

Hankamrata Sebagai Penerapan Asas Kebangsaan dalam Pertahanan Keamanan Negara

Telah dikatakan di atas bahwa *hankamrata* adalah konsep pertahanan keamanan negara yang paling cocok untuk Indonesia. Ia dirancang dengan memperhitungkan secara akurat kondisi dan lingkungan Indonesia. Sebagai kebijaksanaan pertahanan keamanan negara, *hankamrata* memasukkan semua komponen dalam negeri untuk menunjang operasinya. Keterlibatan semua komponen ini menunjukkan bahwa *hankamrata* tidak membedakan para pelaksananya dan tidak pula membatasi cakupan operasinya. Semua komponen ini memainkan

peran yang sama pentingnya. Segenap rakyat Indonesia dan seluruh wilayah Nusantara adalah inti dari *hankamrata*. Semua ini memberi kesan kuat bahwa *hankamrata* sebagai konsepsi nasional bidang *hankamneg* dijiwai oleh *asas kebangsaan* Indonesia. Bagian ini akan mengkaji seberapa relevan untuk menganggap *hankamrata* sebagai penerapan asas kebangsaan dalam pertahanan keamanan negara. Untuk mengetahui masalah ini kiranya perlu dipahami terlebih dahulu asas kebangsaan itu sendiri. Setelah itu akan dikaji sejauh mana *hankamrata* mengadopsi asas kebangsaan tersebut.

Kebangsaan adalah hal yang sangat fundamental bagi pembangunan dan perjuangan bangsa Indonesia. Ia telah menjiwai dan mengantarkan rakyat Indonesia mewujudkan kemerdekaan dan kedaulatannya. Di dalam UUD 1945, konsepsi kebangsaan Indonesia menemukan bentuknya secara formal dan konstitusional, dan sejak itu ia tumbuh menjadi asas yang melandasi dan menjiwai pembangunan nasional Indonesia dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Selain itu, asas kebangsaan telah berperan sebagai "perekat" persatuan dan kesatuan bangsa dalam bidang-bidang kehidupan tersebut.

Oleh karena asas kebangsaan ini selalu menjiwai kehidupan setiap rakyat Indonesia dalam bidang-bidang di atas, maka dengan sendirinya ia akan membentuk perilaku bangsa Indonesia, yaitu perilaku yang berorientasi pada *wawasan kebangsaan*. Dilihat dari perspektif ini, wawasan kebangsaan tidak hanya merupakan konsepsi ideologi politik, tetapi juga konsepsi ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan.²⁸ Ini

²⁸Lihat Amanat Jenderal L.B. Moerdani pada Hari Kebangkitan Nasional, 20 Mei 1988 di Yogyakarta.

berarti bahwa dalam bidang pertahanan keamanan pun wawasan kebangsaan akan selalu muncul.

Sebagai wujud jatidiri bangsa Indonesia, wawasan kebangsaan memiliki tiga dimensi, yaitu: (1) rasa kebangsaan; (2) paham kebangsaan; dan (3) semangat kebangsaan.²⁹ Rasa kebangsaan adalah kesadaran (berbangsa) yang muncul karena faktor kebersamaan, misalnya dipersatukan oleh sejarah dan aspirasi perjuangan bersama. Rasa kebangsaan ini kemudian akan memunculkan paham kebangsaan, yaitu pola pikir nasional mengenai cita-cita perjuangan bangsa. Gabungan dari rasa dan paham kebangsaan ini kemudian akan membentuk semangat kebangsaan, yaitu kesediaan atau tekad bangsa Indonesia untuk membela dan *rela berkorban* demi kepentingan bangsa dan negara.

Pemahaman singkat mengenai kebangsaan seperti diuraikan di atas menunjukkan bahwa asas dan wawasan kebangsaan merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan keduanya dalam praktek akan memberikan jawaban-jawaban terhadap persoalan-persoalan yang mungkin muncul dalam kehidupan bidang politik, ekonomi, sosial-budaya dan pertahanan keamanan. Pada akhirnya asas dan wawasan kebangsaan akan tercermin dalam setiap kebijaksanaan nasional, termasuk dalam bidang pertahanan keamanan. Sejauh mana konsep *hankamrata* menampilkan dan menerapkan asas kebangsaan dalam bidang pertahanan keamanan negara akan diuraikan di bawah ini.

Hankamrata adalah produk dari perhitungan-perhitungan matang bangsa Indonesia mengenai bagaimana mempertahankan

dan membela negara. Oleh karena itu sebagai doktrin, strategi atau sistem, *hankamrata* dapat diyakini merupakan cara pandang pemimpin Indonesia mengenai pertahanan keamanan negaranya. Selain itu, sebagai konsepsi nasional mengenai pertahanan keamanan negara, *hankamrata* tidak hanya dijiwai oleh konsepsi kebangsaan, tetapi juga dilandasi asas kebangsaan. Bahwa *hankamrata* adalah simbol dan implementasi dari semangat persatuan dan kesatuan merupakan bukti bahwa ia menampilkan asas dan sekaligus wawasan kebangsaan Indonesia. Selain itu, asas kebangsaan dari konsep *hankamrata* juga dapat dilihat dari Pasal 8 UU No. 20 Tahun 1982, yaitu dari kalimat *keikutsertaan, menanggulangi setiap bentuk ancaman dan seluruh wilayah negara*. Asas-asas ini menyimpulkan bahwa melalui *hankamrata*, rakyat Indonesia rela berkorban (karena semangat kebangsaannya) untuk mempertahankan kedaulatan dan kepentingan negaranya. Ini berarti bahwa *hankamrata* tidak hanya memberi jawaban terhadap masalah pertahanan keamanan, tetapi juga merupakan refleksi dari rasa kebangsaan (kesadaran berbangsa) rakyat Indonesia untuk membela negaranya dan refleksi dari cita-citanya (karena faham kebangsaannya) untuk memiliki daya tangkal yang handal.

Kalimat-kalimat dalam UU tersebut di atas adalah ekspresi dari asas kebangsaan yang terdapat dalam kalimat Pembukaan UUD 1945, yaitu: "*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia*", dan dalam Pasal 30 UUD 1945, yaitu: "... *ikut serta dalam usaha pembelaan negara*". Jadi, konsep *hankamrata* secara eksplisit mengadopsi asas kebangsaan yang terdapat dalam UUD 1945. Lebih dari itu, dapat dikatakan bahwa *hankamrata* tidak hanya menerapkan asas kebangsaan dalam

²⁹Lihat Amanat Jenderal L.B. Moerdani pada Hari Pahlawan di Dephankam, 10 Oktober 1989.

bidang pertahanan keamanan negara, tetapi ia juga menjunjung tinggi *nilai kerakyatan* yang terkandung dalam asas kebangsaan itu sendiri, yaitu asas yang terdapat dalam Pasal 30 ayat 1 UUD 1945. Dalam konsep *hankamrata* nilai kerakyatan ini diterjemahkan melalui rumusan "... *keikutsertaan seluruh rakyat ...*". Kalimat demikian mempertegas bahwa mempertahankan kepentingan nasional Indonesia dalam membela negara merupakan tanggung jawab seluruh rakyat Indonesia.

Uraian di atas membantu kita merinci asas-asas kebangsaan dalam *hankamrata*, yaitu sebagai berikut. Pertama, tanggung jawab bela negara. Asas ini merupakan ekspresi dari Pasal 30 ayat 1 UUD 1945, yaitu "*tiap-tiap warga negara ... wajib ikut serta ... pembelaan negara*". Asas ini mempertegas bahwa seluruh rakyat Indonesia mempunyai kepentingan dan tanggung jawab untuk membela dan mempertahankan integritas negara. Ini sebenarnya makna yang inheren dalam konsep kepentingan nasional, yaitu *kelangsungan hidup*. Kedua, keikutsertaan rakyat. Asas ini pun sesuai dengan asas yang terdapat dalam Pasal 30 ayat 1 UUD 1945. Asas *keikutsertaan* ini merupakan ekspresi dari *semangat kebangsaan* rakyat Indonesia untuk membela negara dan mengembangkan secara terpadu dan terarah seluruh komponen kekuatan pertahanan keamanan negara (lihat Pasal 10 UU No. 20 Tahun 1982). Jadi, keikutsertaan yang dilandasi oleh semangat (kebangsaan) untuk berkorban sampai batas tertentu akan sangat menentukan efektivitas *hankamrata* sebagai daya tangkal. Ketiga, melindungi negara. Asas ini tercermin dalam Pasal 8 (b) UU No. 20 Tahun 1982, yaitu: "... *menanggulangi setiap ancaman dari luar maupun dari dalam negeri ...*"; dan ini merupakan penegasan

kalimat dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu: "... *melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia ...* Jadi sebagai daya tangkal, *hankamrata* mempunyai misi melindungi seluruh wilayah Nusantara Indonesia.

Dari analisis di atas dapat dikatakan bahwa kalau asas kebangsaan ini telah menjwai dan mengantarkan rakyat Indonesia mencapai kemerdekaannya pada tahun 1945, maka asas ini pula yang telah mengantarkan para pembuat keputusan Indonesia pada suatu keputusan untuk mengadopsi *hankamrata* sebagai kebijaksanaan pertahanan keamanan negara yang tidak hanya cocok untuk Indonesia, tetapi juga berwawasan kebangsaan.

Penutup

Sebagai bagian dari ketahanan nasional bidang pertahanan keamanan, *hankamrata* dirancang sedemikian rupa agar ia mampu memainkan peran penting dalam proses pembangunan nasional Indonesia. Untuk menciptakan daya tangkal yang efektif, para perancang konsep *hankamrata* memasukkan komponen-komponen: rakyat terlatih, ABRI, perlindungan masyarakat dan sumber daya alam (Pasal 10 UU No. 20 Tahun 1982) sebagai komponen inti *hankamrata*. Komponen-komponen ini menunjukkan bahwa pertahanan keamanan bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah, tetapi juga menjadi tanggung jawab seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itulah *hankamrata* menampilkan sifat-sifat kerakyatan, kesemestaan dan kewilayahan.

Sebagai kebijaksanaan dalam bidang pertahanan keamanan, *hankamrata* merupakan wujud dari kepentingan nasional Indo-

nesia untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya, khususnya dalam mempertahankan integritas wilayah dan kedaulatan negaranya. Oleh karena itu *hankamrata* tidak hanya dipandang sebagai doktrin, tetapi juga sebagai sistem dan strategi pertahanan keamanan negara. Lebih dari itu, ia juga ber-

fungsi sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa, perekat mana dilandasi oleh asas kebangsaan. Singkatnya, *hankamrata* dapat diyakini sebagai implementasi semangat persatuan dan kesatuan dan sebagai wujud konkret penerapan asas kebangsaan dalam bidang pertahanan keamanan negara.

Perdamaian dan Skenario Kerja Sama Regional di Timur Tengah

Dhurorudin Mashad

SEJAK sebagian wilayah Arab diduduki Israel tahun 1948 -- bermula dari Deklarasi Balfour 1917 -- Timur Tengah tak pernah lepas dari konflik. Perseveruan Arab-Israel, bahkan juga antar Arab sendiri terus mewarnai spektrum kehidupan jazirah ini. Perang Arab-Israel tahun 1948, 1967 dan 1973 telah menjadi catatan kelam dalam sejarah Timur Tengah. Baru setelah berbagai upaya damai yang disponsori Mesir atas prakarsa AS lewat Camp David,¹ serta disusul dengan evakuasi Israel dari posisinya di Sinai pada 25 April 1982, mulailah terlihat adanya peredaan ketegangan yang oleh banyak pihak diharapkan menjadi cikal bakal

bagi terwujudnya perdamaian Timur Tengah.

Sejak saat itu, tampaknya Arab-Israel "enggan" untuk kembali terlibat peperangan. Namun demikian konflik tetap berlanjut mengingat persoalan pokok tentang Palestina belum tertuntaskan. PLO terus memperjuangkan aspirasinya membentuk negara Palestina merdeka. Dan selama tujuan ini belum tercapai maka konflik Palestina (bahkan Arab) - Israel akan tetap berlanjut. Bahkan perang pun mungkin bisa kembali meletus, terutama jika Arab frustrasi akibat gagal mencapai tujuannya melalui cara diplomatik. Sebaliknya Israel pun tentu tak akan segan mengorbankan upaya perdamaian jika situasi dianggap mengancam eksistensi negara dan bangsanya. Hal demikian sesuai dengan paradigma hubungan internasional, bahkan suatu negara tak mustahil akan mengorbankan perdamaian andaikata keselamatannya terancam.²

¹Tampaknya, tindakan Saddat ini muncul disebabkan oleh ketidakpuasannya terhadap tak menentunya penyiapan kembali Konferensi Jenewa mengenai usaha perdamaian Arab-Israel. Pendekatan Mesir terhadap Israel ini terlihat lebih didorong oleh kebutuhan damai Mesir, setelah Mesir-Israel menderita akibat saling berperang dalam waktu lama. Mesir misalnya, pernah kehilangan sekitar 100,000 tentaranya dalam 4 kali perang selama 30 tahun lebih. Dengan kata lain, Mesir mencari kelanjutan dari perang terakhir dengan cara lain. *Kompas*, 1 Desember 1982.

²Lihat Aron, Raymond, *Peace and War: A Theory of International Relations* (New York: Anchor Books, 1973), 100.

Memang, konflik Timur Tengah tampaknya tak diorientasikan pada suatu perang total yang akan membawa kehancuran massal semua pihak.³ Namun, betapapun kecilnya perang tetap akan berdampak negatif, bukan saja menghambat pembangunan melainkan juga membawa korban materi dan jiwa. Hal demikian tampaknya kian dipahami oleh Arab maupun Israel, sehingga "suara" yang menginginkan perdamaian Timur Tengah kian bergaung. Dan gejala sedemikian menjadi sangat santer terutama setelah berakhirnya Perang Irak-Sekutu awal 1991.

Prospek Perdamaian

Setelah Perang Teluk antara Irak - Sekutu berakhir, gaung perdamaian Timur Tengah (Arab-Israel) kembali bergema. AS berusaha tampil sebagai pemrakarsa perdamaian itu. Namun, sampai menjelang, pada saat, dan setelah upaya perdamaian prakarsa AS direalisasikan, banyak kalangan sangsi terhadap kesungguhan AS untuk berusaha mewujudkan perdamaian di Timur Tengah. Bahkan James Baker -- Menteri Luar Negeri AS semasa pemerintahan George Bush -- sendiri tak terlalu yakin bahwa konperensi yang diprakarsainya akan menghasilkan terobosan besar bagi upaya damai. Bahkan

³Hullet, Louise S., "Charter, SALT III and Detente II", *Australian Journal of Politics and History* 28, no. 2 (1982): 194. Mulanya, terutama pada pra-1973, Perang Arab-Israel lebih diorientasikan pada ketidak-sediaan kalangan Arab untuk mengakui eksistensi Israel. Dengan kata lain, tujuan perjuangan kalangan Arab adalah untuk menghapus negara Israel dari dunia Timur Tengah. Namun dalam tiga kali perang, Arab justru kalah dan semakin kehilangan wilayah. Walhasil, akhirnya Arab cenderung mengubah sikap dari keinginan menghancurkan Israel ke arah pengakuan eksistensi Israel, asalkan Israel bersedia mengembalikan daerah-daerah yang diduduki.

banyak kalangan beranggapan bahwa melalui prakarsanya ini AS sebenarnya hanya ingin memaksakan perdamaian sesuai dengan skenario yang dikehendakinya.

Pihak-pihak yang terlibat memang tak punya alternatif lain kecuali memenuhi undangan AS. Israel jelas tidak ingin memperburuk hubungannya dengan AS, oleh sebab itu ia perlu datang ke Madrid.⁴ Sementara pihak Arab, dalam hal ini Palestina dan Yordan sedang berada pada posisi lemah akibat dukungannya kepada Irak pada konflik Irak-Sekutu pada awal 1991. Begitu juga Suriah -- yang selama ini menerapkan strategi paritas, dan bersikap keras terhadap Israel -- akhirnya telah melunakkan sikap dan cenderung kompromi dengan AS. Hal demikian terutama karena pendukung Suriah -- Soviet -- telah berantakan. Sedangkan pemerintah penggantinya yaitu Rusia, kini justru cenderung pro Amerika dalam kebijakan luar negerinya.

Akibat tiadanya kemauan yang sungguh-sungguh, maka sampai menjelang konperensi, baik pihak penggagas (AS dan Rusia) maupun pihak-pihak yang terlibat (Israel dan Arab) belum berhasil menemukan kerangka landasan yang akan dipakai berunding. Arab menuntut Resolusi PBB No. 242 dan 338 sebagai landasan yaitu penarikan total pasukan Israel dari wilayah Arab. Sebaliknya Israel justru menegaskan penolakannya untuk mengembalikan wilayah-wilayah Arab, dengan mengatakan bahwa kedua Resolusi PBB tersebut sebenarnya telah dilaksanakan yaitu dengan dikembalikannya Gurun Sinai kepada Mesir lewat Perjanjian Camp David tahun 1979. Tepi Barat dan

⁴Deborah J. Gerner, *One Land, Two Peoples: The Conflict Over Palestine* (Boulder: Westview Press, 1991), 107-110.

Jalur Gaza, menurut Israel, adalah tanah biblika Yudea dan Samarea yang tidak dapat dirundingkan.⁵ Hal demikian berarti formula *land-for-peace*, yakni Israel mengembalikan tanah Tepi Barat dan Gaza ke rakyat Palestina tidaklah berlaku, dan tidak akan pernah terjadi. Israel hanya menginginkan *land for me and peace for you*. Walhasil, dalam tiga konperensi perdamaian prakarsa AS baik di Madrid, Washington, maupun di Moskow akhirnya tak menghasilkan terobosan berarti. Israel sengaja meninggalkan pembicaraan masalah pokok dan mengarahkan pembicaraan pada masalah-masalah prosedural.

Sementara itu AS, pendukung utama Israel, tampak tidak berniat menekan Israel untuk mengambil keputusan di luar kemauannya. Hal demikian terutama bukan saja karena lobi Yahudi AS yang kuat, melainkan juga karena adanya pemikiran bahwa Israel adalah aset strategis bagi kepentingan AS di Timur Tengah. Bahkan ada semacam konvensi yang agak aneh yakni, Israel memang dianggap pantas didukung atas dasar moral sebagai tempat perlindungan dan pengganti kerugian bagi Yahudi yang telah mengalami pederitaan historis. Jadi, karena Israel tahu benar bahwa AS tidak mungkin memberikan paksaan kepada Israel, maka nasib prakarsa damai pun akhirnya menjadi sangat tergantung pada Tel Aviv. Jika Israel tak punya *political will* untuk menyelesaikan konfliknya dengan Arab, maka upaya perdamaian apapun tak akan ada artinya.

Setelah Partai Likud pimpinan Zitschak Shamir digeser oleh Partai Buruh pimpinan Yitzhak Rabin melalui Pemilihan Umum 23

Juni 1992, harapan bahwa upaya perdamaian Timur Tengah akan mencapai kemajuan kembali bergaung.⁶ Namun demikian sementara pengamat masih sangsi terhadap pencapaian damai Timur Tengah. Mereka berpendapat Rabin sebenarnya tak terlalu berbeda dari tokoh-tokoh Israel lainnya. Perdana Menteri berusia 70 tahun ini pernah menjabat Kepala Staf Angkatan Bersenjata, sebagai Menteri Pertahanan, dan pernah pula sebagai Perdana Menteri. Rabin pula yang pada 1982 menjadi arsitek penyerbuan Israel ke Libanon, bahkan sebagai pemimpin pertempuran di pihak Israel dalam perang Arab-Israel tahun 1967. Sebagai mantan Jenderal tentunya dia akan tetap sangat mementingkan faktor sekuriti Israel. Pada Juli 1993 lalu misalnya, Rabin -- atas alasan keamanan Israel -- telah memerintahkan penyerangan atas Libanon Selatan untuk "menumpas" kubu Hizbullah. Bahkan pada Desember 1992 sebelumnya, atas alasan yang sama Rabin telah pula mengusir 400 rakyat Palestina dari daerah pendudukan karena dianggap berkolaborasi dengan "Islam Militan kelompok Hamash", yang secara ideologis dianggap mengancam eksistensi Israel.

Banyak pengamat berpendapat, skenario perdamaian paling realistis yang dikehendaki AS dan Israel dengan konsep *land for peace* hanyalah dikembalikannya Dataran Tinggi Golan kepada Suriah, jika Suriah bersedia menandatangani perjanjian damai dengan negara Yahudi itu. Dengan kata lain, upaya perdamaian yang dilakukan AS dan Israel sejak pasca-Perang Teluk II hanyalah upaya untuk mencipta perdamaian antara Israel-Suriah dengan model Camp David ta-

⁵Lihat Landrum R. Bolling, "Religion and Politics in the Middle East Conflict", *Middle East Journal* 45, no. 1 (Winter 1991).

⁶Partai Buruh berhasil mengantongi suara mayoritas, 45 dari 120 kursi Parlemen, yang berarti meningkat 6 kursi dari perolehan pemilu sebelumnya. Sementara Partai Likud merosot dari 38 menjadi 32 kursi.

hun 1979.⁷ Dan setelah berdamai dengan Suriah, ia akan berdamai selanjutnya pula dengan Yordania dan Libanon. Jadi, bila Israel berhasil damai dengan Suriah, Yordania dan Libanon, serta negara Arab lainnya (menyusul perdamaian terpisah Mesir-Israel sejak 1979), maka bangsa Palestina diharapkan akan tinggal sendiri.

Dugaan dan atau kekhawatiran sedemikian memang beralasan. Pertengahan tahun 1991 misalnya, Hafez al-Assad sudah mengeluarkan pernyataan pengakuannya atas sebuah negara Yahudi di Timur Tengah. Dengan kata lain, Israel tidak harus dimusuhi dan diusir dari kawasan itu. Begitu pula dalam konperensi damai Timur Tengah yang dimulai di Madrid 30 Oktober 1991, perundingan Israel-Suriah dinilai paling maju.

Hal demikian jelas mencemaskan Palestina dan Yordania: Jangan-jangan setelah mendapatkan Dataran Golan, Suriah tak lagi mendukung perundingan selanjutnya. Atau, Israel kemudian tak lagi serius berunding dengan pihak lain, khususnya Palestina.

Mungkin atas pertimbangan tersebut Arafat pun lantas tak ingin kalah cepat. Dengan perantaraan Menteri Luar Negeri Norwegia, Johan Jorgen Holst, Arafat-Rabin pun akhirnya mengadakan pertemuan rahasia di Oslo, Norwegia. Dan sebagai "buah" dari pertemuan itu keduanya pun bertemu di Washington (13 September 1993), bukan saja untuk bersalaman melainkan juga menandatangani *Deklarasi Prinsip* yang menandai berakhirnya permusuhan, dan "mulai" ber-

dirinya pemerintahan otonomi Palestina di Jalur Gaza dan kota Jerico. Bahkan Deklarasi yang berisi enam prinsip bagi upaya penyelesaian konflik Palestina-Israel⁸ diharapkan akan dapat pula menjadi mesin pemacu bagi penyelesaian damai Israel dengan pihak Arab lainnya: Libanon, Suriah, dan Yordania.

Memang, terobosan Arafat-Rabin ini tak berjalan mulus. Alasannya, belum seluruh wilayah pendudukan -- khususnya Yerusalem -- dikembalikan pada bangsa Palestina. Kelompok Hamas misalnya, menyebut otonomi "Gaza dan Jericho" ini tidaklah sepadan dengan penderitaan bangsa Palestina. Karena suatu pemerintahan otonomi bukanlah sebuah negara berdaulat. Apalagi Gaza dan Jericho jelas lebih sempit dari seperlimapuluh dari seluruh daratan Israel. Sikap yang sama telah pula diperlihatkan kelompok Front Rakyat untuk Pembebasan Palestina pimpinan George Habash dan Front Democratic untuk Pembebasan Palestina pimpinan Nayef Hawatmeh, yang pada 10 September lalu menyatakan keluar dari PLO.⁹

Tetapi apapun kelemahan yang terselip dari terobosan Arafat-Rabin, yang pasti upaya itu tetap patut dicatat sebagai langkah bagi "ikhtiar" penyelesaian konflik Arab-Israel. Bahkan, harapan bahwa terobosan Palestina-Israel ini akan diikuti dengan langkah yang sama dari Suriah dan Yordania tampaknya kian mendekati kenyataan. Suriah dan Yordania kini juga terlihat getol melakukan kalkulasi terobosan perbaikan hubungan dengan Israel. Jadi, cukup bera-

⁷Lihat Richard Falk, *Word Order Conceptions and the Peace Process in the Middle East* (Princeton University, Paper Submitted to IPRA Commission on the Peace Process in the Middle East, Meeting, July 24-26, 1992, Kyoto Japan).

⁸*Tempo*, 11 September 1993.

⁹Lihat Dhurorudin Mashad, "Masa Depan Perdamaian Timur Tengah", *Jurnal Ilmu Politik*, no. 14 (Jakarta: Gramedia 1993): 122.

lasan bila kalangan yang optimis berpendapat, biarlah kesepakatan itu bergulir dahulu. Bila telah berjalan dan ternyata situasi malah memburuk sehingga PLO masuk jebakan Israel, sudah "pasti" demonstrasi lebih hebat untuk menentang Israel bakal terjadi.

Ekonomi dan Perdamaian

Memang, kecenderungan perdamaian kini kian dominan mewarnai spektrum pemikiran masyarakat dan atau sebagian besar pemerintah di Timur Tengah. Namun, persoalannya kini adalah bahwa dalam upaya mencapai perdamaian itu akhirnya muncul pula perbedaan pandangan, terutama dalam rangka menjamin terwujudnya pertahanan dan keamanan masing-masing negara, sebagai prasyarat bagi terwujudnya kehidupan damai. Oleh karena itu, perlu kiranya intra Arab dan antar Arab-Israel mencari formula yang dapat diterima semua pihak untuk menjembatani kesenjangan pendapat dan rasa saling curiga antara mereka.

Berbeda dengan negara-negara *super-power* di mana aspek kekuatan militer merupakan faktor utama untuk kalkulasi tentang pentingnya perdamaian,¹⁰ maka negara-negara berkembang termasuk Timur Tengah pertimbangannya lebih pada segi kondisi sosial ekonomi mereka yang masih memprihatinkan. Dengan demikian berarti bahwa per-

damaian antara bangsa yang hendak dikembangkan negara-negara berkembang (termasuk Timur Tengah) akan lebih efektif bila diorientasikan bagi peningkatan kesejahteraan hidup rakyatnya. Landasan seperti inilah yang kiranya perlu dikembangkan Timur Tengah dalam upaya mencapai perdamaian antar mereka. Cara demikian jelas akan lebih unggul. Karena perdamaian lahir bukan sekedar didasarkan pada ketakutan terhadap kehancuran total, melainkan karena latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya di antara negara-negara pendukung justru berperan utama. Dan justru inilah makna perdamaian dalam arti yang sebenarnya.

Dengan kata lain, untuk berlangsungnya perdamaian antar bangsa yang dapat dicirikan dari adanya kerangka kerja hubungan antar negara dan bangsa maka hubungan ekonomi menjadi dimensi sangat penting dan difinitif. Faktor ekonomi punya peran menentukan dalam hubungan internasional, bahkan ekonomi seringkali menjadi faktor preventif tetapi sekaligus bisa menjadi sebab bagi terjadinya perang, serta bisa menjadi alasan bagi terwujudnya aliansi perdamaian. Pada dua atau tiga dekade lalu misalnya, soal minyak dan pengaruh pentingnya terhadap hubungan internasional adalah bukti paling tepat. Bahkan, kendati konflik Arab-Israel mulanya tidak didasarkan pada isu ekonomi, namun dalam perkembangannya faktor ekonomipun akhirnya punya pengaruh penting.

Mengingat betapa besar peran ekonomi dalam upaya mewujudkan perdamaian maka soal kerja sama ekonomi -- untuk mendorong dan atau mempertahankan kelestarian perdamaian -- perlu mendapat perhatian khusus. Atas pertimbangan tersebut kiranya *skenario* kerja sama ekonomi antar negara di Timur Tengah yang sedang beru-

¹⁰ Mereka takut terlibat perang terbuka, yang sudah pasti akan menimbulkan kehancuran kedua pihak, mengingat sama-sama memiliki senjata nuklir dan perusak massal lainnya. Mereka berusaha semaksimal mungkin mengembangkan hubungan damai dalam skala makro, terutama karena berpikir bahwa jika perang meletus sama saja mereka bunuh diri akibat sama-sama tangguh dalam persenjataan. Lihat Spanier, John, *Game Nations Play: Analyzing International Politics* (New York, Washington: Prager, 1972), 78.

paya mewujudkan perdamaian itu hendaknya mempeertimbangkan beberapa hal penting, agar kerja sama ekonomi dapat secara efektif mendorong terwujudnya dan atau menjaga tetap terjaminnya perdamaian itu, yakni: (a) keuntungan ekonomis harus dibagi secara adil pada semua pihak yang terlibat, sehingga mereka merasa berada pada suatu level substansi keuntungan yang dapat dipakai alasan untuk menjastifikasi bagi pentingnya kerja sama dan perdamaian; (b) perlu dihindarkan terbentuknya kerja sama yang dapat menyebabkan terciptanya ketergantungan satu arah, terutama dalam bidang-bidang yang sangat vital bagi negara yang terlibat; (c) kerja sama hendaknya dipilih pada bidang-bidang yang mempunyai potensi penyebab konflik paling kecil; (d) bidang-bidang kerja sama yang dipilih harus memenuhi persyaratan psikologis, yakni yang dirasakan dapat memberi kontribusi positif tanpa kehilangan harga diri. Hal ini menjadi sangat penting, terutama bagi Arab-Israel.¹¹

Skenario Kerja Sama

Perdamaian dan ekonomi memang mempunyai korelasi positif. Kondisi damai akan merangsang peningkatan pertumbuhan ekonomi. Artinya, perdamaian dapat dijadikan momentum bagi pembangunan ekonomi. Untuk Timur Tengah misalnya, dalam waktu 10 tahun perdamaian Mesir-Israel (1979-1989), terbukti GNP Israel pada tahun 1989 meningkat 22% lebih tinggi dibanding masa

sebelumnya. Bahkan para ekonom Israel memperkirakan, seandainya upaya damai Arab-Israel berhasil segera diwujudkan pada dekade 1980-an, GNP Israel tahun 1992 diproyeksikan mencapai \$8,4 milyar lebih besar dibanding bila keadaan tetap seperti tahun 1982. Hal yang sama tentu akan pula dialami tetangga dekatnya: Mesir, Syria, Yordania, dan Libanon. Bahkan, proyeksi total GNP 1992 keempat negara itu diperkirakan dapat mencapai 24% (\$20 milyar) lebih besar dibanding bila keadaan tetap seperti tahun 1982. Kondisi demikian, akan pula membawa konsekuensi bahwa standar hidup, konsumsi per kapita, dan level investasinya yang tentu akan naik pada persentase yang sama. Proyeksi pertumbuhan demikian dapat dimungkinkan terutama karena beberapa faktor, yakni:

Pertama, dana yang dialokasikan untuk militer menjadi lebih rendah, sehingga dapat dialokasikan bagi sumber-sumber investasi dan pertumbuhan. Begitu pula tenaga kerja yang tersedot untuk kepentingan militer dapat dialihkan sebagai tenaga kerja produktif, terutama bagi Israel yang selama ini menerapkan wajib militer secara ketat.

Akibat konflik intra Arab dan antara Arab-Israel, Timur Tengah sampai kini telah membelanjakan uang untuk memperkuat persenjataan dan atau pertahanan mereka. Negara-negara Arab anggota OPEC ditambah Mesir, Syria, Yordan saja telah mengeluarkan \$1,3 milyar (1972) dan jumlah tersebut meningkat lagi menjadi \$15,5 milyar (1983): Secara riil peningkatan biaya impor senjata tahun 1983 adalah lima kali dari tahun 1972, belum lagi kalau dihitung biaya pembangunan basis militer dan peralatan-peralatan suku cadang. Jumlah tersebut tentu akan membengkak. Pemerintah Saudi mi-

¹¹Haim Ben-Shahar, "Economic Cooperation in the Middle East: From Dream to Reality", dalam Gideon Fishelson (ed.), *Economic Cooperation in the Middle East* (Boulder, San Francisco & London: Westview Press, 1989), 4.

salnya, anggaran militernya (berdasar data dari Saudi) mencapai \$19 milyar per tahun (1981-1983).¹²

Dari sisi tenaga kerja pun, konflik Arab-Israel dan perselisihan intern Timur Tengah non Israel telah menyedot cukup banyak tenaga produktif. Yordania dan Israel yang berpenduduk paling sedikit di Timur Tengah misalnya, selama ini kebijakan militer kedua negara itu telah menyedot sejumlah besar dari sumber-sumber tenaga kerja mereka. Padahal tenaga kerja usia produktif di Israel hanya mencapai 33-45% dari seluruh penduduk, sedangkan di Jordan justru hanya 13%-nya. Begitu pula Syria yang berpenduduk 10 juta (1989) dengan tenaga kerja usia produktif 25%, namun 10% (250.000) di antaranya terserap untuk kepentingan militer.¹³ Dana dan tenaga yang sangat besar itu, tentu menjadi sangat berarti seandainya dialokasikan untuk pembangunan sosial ekonomi.

Kedua, dalam situasi damai investor asing tentu akan kian tertarik menanamkan modalnya di Timur Tengah, sehingga tanggungan biaya dalam negeri dapat diperkecil.

¹²Sedangkan menurut perkiraan ACDA bahkan mencapai \$24 milyar, dengan anggaran impor senjata sebesar \$3,1 milyar per tahun. Lihat Eliyahu Kanovsky, "The Economic Aspects of Peace in the Middle East: Oil and Arms Race", dalam Gideon Fishelson (ed.), *Economic Cooperation in the Middle East* (Boulder, San Fransisco & London: Westview Press, 1989), 32.

¹³Rendahnya tenaga kerja di negara-negara tersebut terutama karena sangat tingginya mereka yang berusia 15 tahun, di samping wanitanya hanya berperan marginal dalam lapangan kerja. Sementara itu, pada saat yang sama Yordania dan Syria banyak tenaga kerja mereka pergi ke negara-negara tetangga eksportir-minyak. Situasi demikian menjadi persoalan bagi pertumbuhan ekonomi pada masa-masa sekarang ini. Untuk mengatasi permasalahan ini Yordania terpaksa "meng-eksport" tenaga kerja, terutama dari Mesir.

Ketiga, pembangunan perdagangan intra regional akan dapat pula meningkatkan efisiensi serta menciptakan sumber tenaga kerja dan kesempatan tambahan bagi pertumbuhan.

Keempat, kerja sama dalam proyek-proyek ekonomi, khususnya dalam pembangunan infrastruktur regional akan mendorong juga bagi pertumbuhan ekonomi.¹⁴

Namun untuk mewujudkan kerja sama ekonomi di Timur Tengah tampaknya tidak mudah, mengingat benih konflik di sana sangat banyak dan beragam. Hanya dengan perselisihan kecil saja sudah bisa membuat berantakan. Sehingga kerja sama ekonomi Timur Tengah untuk mendorong tercapai dan atau terpeliharanya perdamaian Timur Tengah kiranya harus dirancang secara hati-hati. Minimal terdapat empat kriteria penting yang harus terpenuhi dalam kerja sama, yakni: *Pertama*, proyek kerja sama harus melibatkan lebih dari dua negara (multilateral), baik dalam bidang infrastruktur (air, transportasi, pelabuhan), sektor ekonomi (pertanian, energi, turisme), ataupun industri-industri khusus (seperti semen, tekstil, pakaian).¹⁵ *Kedua*, proyek kerja sama harus memberi kerangka keuntungan yang adil bagi semua negara yang terlibat. Dan *ketiga*, proyek kerja sama harus dapat memperkuat kepentingan bagi terwujudnya dan atau terpeliharanya perdamaian (*Vested Interest for*

¹⁴Lihat Ariel Halperin, "The Development of Military Capital Stock in Israel and the Confrontation State" (Hebrew), *Discussion Paper* (Jerusalem: The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel, Januari 1986), 5-6.

¹⁵Proses demikian telah dipelopori oleh kerja sama Israel-Mesir, negara Arab paling banyak penduduknya, pemimpin tradisional dunia Arab, pemimpin (komponen utama) dalam perang melawan Israel, termasuk dalam Perang Yom-Kippur tahun 1973.

Peace = VIP) bagi negara-negara peserta.¹⁶

Suatu transaksi ekonomi akan berpengaruh positif pada VIP jika dapat meningkatkan kesejahteraan negara-negara peserta. Sebaliknya, transaksi perdagangan yang menurunkan kesejahteraan tentu akan berpengaruh negatif bagi VIP. Peluang kerja sama Timur Tengah untuk mewujudkan transaksi ekonomi yang berpengaruh positif bagi VIP cukup terbuka. *Proximity factor* adalah salah satu pertimbangan yang dapat diandalkan.¹⁷ *Proximity factor* adalah pertimbangan jarak Israel dengan negara-negara tetangga Arab-nya yang dipertimbangkan lebih dekat dibanding dengan jaraknya terhadap suplier dan pasar ekstra regional mereka. Fakta demikian tentu akan meningkatkan keuntungan dagang yang dapat diperoleh negara-negara bertetangga ini, dibanding bila mereka kerja sama dengan tetangga jauh. Faktor demikian kiranya dapat dimanfaatkan, terutama dengan menerapkan dua strategi transaksi yang dirancang sebagai ekonomi bagi pelestarian perdamaian (*the economies of peacekeeping*), yakni: (1) *Export Creation*, adalah merujuk pada aktivitas kerja sama ekonomi yang terjadi di A atau B, yang dapat mendorong dan menjaga terwujudnya perdamaian lewat pemberian layanan pada negara A atau B; (2) *Output Creation* adalah merujuk pada aktivitas kerja sama ekonomi yang terjadi di A dan B, karena mereka tak dapat bersaing dengan impor dari R. Perdamaian dapat dimungkin-

kan dengan membangun kegiatan bersama yang dapat bersaing dengan kekuatan impor regional, di mana produsen dapat akses ke pasar A dan B yang dapat memberi keuntungan dari skala ekonomi. Dengan kombinasi, misalnya tenaga kerja dari A dan bahan mentah dari B, maka biaya dapat diturunkan di bawah harga impor. Kerja sama A dan B memungkinkan mengganti impor dengan produksi lokal, atau bahkan membangun industri impor yang dapat bersaing di pasar dunia.¹⁸

Sistem kriteria VIP sedemikian akan selalu menolak rezim-rezim dagang yang hanya berorientasi cari untung. Oleh karena itu, perlu kiranya -- sebagai bahan perbandingan -- Timur Tengah melihat model masyarakat baja dan batu bara (baca: *The Coal and Steel Community* = ECOSOC) yang mengawali berdirinya MEE (Masyarakat Ekonomi Eropa). ECOSOC difokuskan pada rekonstruksi dan rasionalisasi operasi yang didasarkan pada eliminasi hambatan-hambatan perdagangan nasional secara penuh. Cara ini sebagai langkah pengaturan secara ekonomis dan politis yang membuat kemungkinan perang antara Eropa Barat tidak bakal meletus. Jadi, kerja sama itu dimaksudkan sebagai pencegah bagi persaingan antara kalangan Eropa seperti pernah terjadi sebelum Perang Dunia. Mekanisme institusi ini berperan sebagai lembaga supra nasional, yang sedikit banyak masing-masing anggota menyerahkan kedaulatannya atas badan ini.

Memang, mengingat Timur Tengah dan Eropa punya karakteristik dan pengalaman sejarah berbeda, tentu pola ECOSOC tak dapat dicontek secara mentah. Namun pola tersebut kiranya dapat dijadikan pengalam-

¹⁶Lihat Hirsch, "Trade Regimes in the Middle East", dalam Gideon Fishelson (ed.), *Economic Cooperation in the Middle East* (Boulder, San Fransisco & London: Westview Press, 1989), 269.

¹⁷Lihat R. Arad, S. Hirsch dan A. Tovias, *The Economics of Peacemaking - Focus on the Egyptian Israeli Situation* (London: Macmillan for the Trade Policy Research Center, 1983), Chapter 3.

¹⁸*Ibid.*, 273.

an dan bahan pembandingan yang cukup berharga. Bahkan, berbekal atas pengalaman ECOSOC dan berdasar pada pengamatan kondisi riil spektrum politik Timur Tengah, kiranya dapat dikemukakan dua pemikiran pokok dalam pola kerja sama ekonomi regional di wilayah itu, yakni: *pertama*, institusi pengaturan tidak perlu mengorientasikan pada persaingan ekonomi Timur Tengah. Karena konflik politik Timur Tengah selama ini telah menyebabkan tidak terlalu mencoloknya persaingan dagang. Jadi yang penting bagi Timur Tengah adalah bagaimana agar konflik politik tidak mempengaruhi arena ekonomi. *Kedua*, Timur Tengah yang miskin pengalaman kerja sama ekonomi tampaknya masih disangsikan untuk bersedia melepas sedikit kedaulatan nasionalnya pada otoritas supra nasional dalam bentuk apapun.

Atas dua pertimbangan tersebut, tampaknya sistem zona perdagangan bebas (*free trade zone*)-lah yang mungkin dapat dijadikan model, yakni membangun keputusan unilateral antara negara-negara, terutama untuk menarik investasi asing dan perdagangan. Misalnya dengan menyederhanakan *foreign exchange*, lisensi, dan mengurangi pajak. Sistem zona perdagangan bebas ini tidaklah mengurangi kedaulatan apapun. Karena konsesi yang diberikan kepada perusahaan dalam negeri ataupun perusahaan asing dapat dicabut sewaktu-waktu. Selain itu, peraturan zona perdagangan bebas antar negara dapat saja berbeda mengingat terbentuknya sistem ini bukan merupakan dan atau tergantung pada persetujuan dua atau banyak negara. Dengan kata lain, zona perdagangan bebas sifatnya lebih ke arah unilateral, di mana negara-negara Timur Tengah yang *concern* terhadap proses perdamaian dapat membuat peraturan-peraturan

sendiri, atau dapat juga secara bersama.¹⁹

Minyak, Air dan Perdamaian

Kondisi damai Timur Tengah akan dapat meningkatkan kerja sama -- baik dengan memperluas kerja sama yang mungkin sudah ada maupun dengan membentuk kerja sama baru -- untuk memproduksi barang-barang ekspor dan substitusi impor yang selama ini belum diproduksi negara-negara di kawasan tersebut. Suatu hal yang sulit terealisasi selama empat dekade permusuhan mereka. Perluasan perdagangan antara Israel, Mesir, Jordan, Libanon mungkin akan dapat mencapai \$1 milyar per tahun, tidak termasuk minyak yang telah dijual Mesir ke Israel. Diperkirakan \$750 juta perdagangan oleh tetangga-tetangga Israel mungkin dapat diperluas ke Israel dan sebaliknya \$250 juta perdagangan Israel dapat diperluas ke tetangga-tetangganya, tidak termasuk minyak. Dua pertiga dari perkiraan \$1 milyar perdagangan (tidak termasuk minyak) diharapkan dalam hubungannya dengan Mesir dan seperenam masing-masing dari Jordan dan Libanon. Selama perdamaian (pasca-Camp David) hal ini telah dilakukan dengan Mesir, meliputi kapas, barang-barang yang terbuat dari kapas, metal, semen, amunisi dan gula kaleng.²⁰

Namun perlu diingat, bahwa selain wujud kerja sama tersebut kerja sama lain dalam pengaturan dan pemanfaatan sumber-sumber air juga sangat penting perannya dalam mewujudkan dan melestarikan perdamaian Timur Tengah. Karena selama ini Timur Tengah memang terlukai oleh ketidak-

¹⁹Ibid., 274-275.

²⁰Ibid., 10-11.

seimbangan sumber-sumber air (seperti, khususnya antara Jalur Gaza, West Bank dan Israel). Sumber air di Gaza dan West Bank hanya 250 juta meter kubik per tahun, sampai tahun 1989. Sementara kebutuhan air terus meningkat mencapai 600 juta meter kubik dalam 15 tahun kemudian (tahun 2004). Padahal di Sungai Nil (Mesir) dan Sungai Litani (Lebanon) yang mengalir ke Mediteranian surplus air, dan sebagian terbesar luapan air sungai Yarmuk (Yordan) pada setiap musim winter hilang percuma ke Laut Mati. Bahkan pertanian Yordan sering rusak akibat kelebihan suplai air (banjir) ini. Sementara itu Israel sumber-sumber airnya pas-pasan tanpa dapat membagi ke wilayah West Bank dan Jalur Gaza. Bahkan, dalam menyediakan tambahan suplai air untuk kebutuhannya sendiri saja, Israel terpaksa mengeluarkan dana sangat besar.

Oleh karena itu suatu sistem perencanaan air dalam skala regional perlu dibuat sebelum dan atau selama persetujuan damai dicapai, sehingga dapat membantu klarifikasi obyektif untuk perdamaian yang dimaksudkan. Mesir memang telah membuat rencana untuk membagi satu milyar meter kubik air Nil per tahun melalui kanal Semenanjung Sinai. Namun proyek ini sebenarnya dapat diperluas lagi dengan 350 juta meter kubik untuk Jalur Gaza dan West Bank, serta 250 juta sebagai tambahan memenuhi kebutuhan Israel. Cara ini akan lebih murah (untuk mensuplai wilayah Negev Israel) dibandingkan dengan memompa dan menyuling air dari Laut Galilee seperti yang selama ini dilakukan.

Begitu pula kerja sama Yordan-Israel akan memungkinkan banjir selama musim winter dari Sungai Yarmuk dapat diatasi dengan penyimpanan di Laut Galilee, untuk dapat dipergunakan bagi Yordan dan West

Bank tatkala diperlukan. Biaya penampung ini hanya US\$30 juta, jauh lebih murah dibandingkan dengan mengambil dari sumber air manapun. Dan proyek inipun akan mampu memberi tambahan 200 juta meter kubik air per tahun. Proyek kerja sama sedemikian akan dapat memperluas pembangunan wilayah irigasi pertanian, Ghor Valley, menjamin terpenuhi kebutuhan air di perkotaan, dan dapat meningkatkan suplai air di West Bank. Begitupun kendati air Litani telah dipergunakan bagi proyek-proyek pembangunan Libanon, namun kuantitas marginal (sekitar 100 juta liter kubik per tahun) mungkin masih dapat diperluas ke *basin drainase* Sungai Yordan, untuk mensuplai West Bank, Yordan, dan Israel.

Proyek-proyek dua negara atau multinasional bagi penggunaan dan pendistribusian pembagian air menempati daftar/rangking atas dari instrumen penting bagi proses perdamaian. Kerja sama dalam bidang ini harus diprioritaskan. Bila gagal akan menyebabkan ketegangan tetap tak terpecahkan. Konflik air dapat saja memperlemah persetujuan damai yang telah dicapai. Jadi kerja sama pengaturan air, justru mempunyai signifikansi politik dan ekonomi lebih besar daripada sebagian besar kerja sama proyek-proyek infra struktur dan perusahaan-perusahaan produksi ekspor.

Selain air, kesepakatan kuota dan harga minyak perlu pula mendapat perhatian lebih serius. Memang, kendati selama ini negara-negara eksportir minyak Timur Tengah telah tergabung dalam OAPEC dan atau OPEC, namun kesepakatan kuota dan harga masing-masing sering tidak seragam sehingga sering pula menimbulkan konflik antar mereka. Perbedaan jumlah penduduk serta kapasitas deposit dan produksi minyak yang dimiliki oleh masing-masing negara sering

melahirkan perbedaan dalam kepentingan ekonomi mereka. Bahkan, perbedaan tersebut akhirnya sering pula menyebabkan terjadinya persimpangan ide dalam merumuskan kebijakan harga, serta menciptakan afiliasi baru antar mereka yang mayoritas tergabung dalam OPEC itu.

Secara umum gambaran produksi kelompok negara pengekspor minyak adalah *per-tama*, negara-negara dengan populasi besar namun cadangan minyaknya kecil, dengan jumlah produksi diproyeksikan kurang dari 30 tahun. Padahal program pembangunan dicanangkan dengan laju ambisius, sehingga tuntutan devisa sangat besar dengan memaksimalkan pendapatan dari industri minyak dalam tempo cepat. Kelompok negara ini pun punya kepentingan jangka pendek untuk memperoleh tambahan pengaruh politik dari minyak bumi, mengingat mereka dikejar batas waktu produksi yang segera menipis. Walhasil, mereka sangat berkepentingan untuk mendapatkan tingkat harga setinggi mungkin dari masa ke masa, demi terwujudnya program percepatan industrialisasi.

Kedua, negara-negara berpenduduk sedikit namun punya deposit cadangan besar, dengan prediksi lebih dari 50 tahun produksi. Mereka punya kepentingan besar bagi amannya investasi luar negeri, terutama di dunia Barat. Penerimaan ekspor dari citra komoditi tradisional -- termasuk produk industri -- dan bunga investasi dari devisa yang ditanam di negara-negara maju, telah mampu memberi tambahan devisa untuk pembangunan nasional. Sehingga mereka kurang antusias untuk membangun sumber pendapatan pengganti minyak bumi. Namun, mereka punya kepentingan strategis dalam mempertahankan tingkat harga untuk memungkinkan konsumen memperoleh

pengadaan minyak mereka sekaligus untuk mengekang tampilnya energi alternatif untuk sementara waktu.

Ketiga, khusus Arab Saudi memiliki deposit terbesar di dunia, dengan gambaran produksi terpanjang -- setelah Kuwait --, memiliki surplus neraca perdagangan dan devisa luar negeri terbanyak. Bahkan Saudi mampu membanjiri sekaligus mengurangi peredaran minyak di pasar melalui peningkatan atau pemotongan produksi. Kemampuan sedemikian memungkinkan Saudi mempunyai kekuatan ekonomi dan politik yang mengesankan terutama untuk keperluan jangka pendek.

Walhasil, dengan spektrum sedemikian akhirnya penentuan harga dan kuota produksi selama inipun dipengaruhi oleh dua faktor utama, yakni: *faktor ekonomi* -- yakni tuntutan dana pembangunan masing-masing negara pengekspor minyak serta dalam hubungannya dengan jumlah cadangan minyak, kondisi pasar termasuk kemampuan teknologi eksplorasi -- dan *faktor politik*, terutama politik jangka panjang khususnya dalam hubungannya dengan pemanfaatan minyak sebagai senjata dalam panggung politik internasional. Bahkan faktor konflik Arab-Israel²¹ dan soal keamanan masing-

²¹Dalam kasus Arab-Israel misalnya, kendati negara-negara Arab anggota OPEC (tergabung dalam OAPEC) selama ini "tidak" mengenal kohesivitas, namun hampir semua -- pra-Camp David -- mengambil sikap keras terhadap Israel. Mereka, kecuali Irak, tahun 1973-1974 bersama melakukan embargo minyak. Namun, anggota non Arab seperti Venezuela ternyata tetap menjual. Sementara itu, Indonesia, Iran, Nigeria justru menjual di atas kuota biasanya. Bahkan Iran -- yang waktu itu diperintah dinasti Pahlevi -- menjual lebih banyak kepada Israel kendatipun dengan tingkat harga tinggi. Hal ini terjadi terutama karena perbedaan pendirian politik luar negeri dan kebutuhan akan devisa.

masing negara²² pun akhirnya punya andil besar dalam hal quota dan harga minyak, termasuk dalam hal hubungan anggota-anggota OPEC.

Jadi, berbagai kemungkinan kondisi sedemikian tak terhindarkan sangat besar pengaruhnya dalam stabilitas harga minyak (dalam arti riil), serta seringkali menimbulkan berbagai perselisihan politik antara negara pengekspor minyak itu. Oleh karena itu perlu kiranya dibuat kesepakatan dan atau pengaturan secara lebih baik dibanding masa-masa sekarang, baik dengan kian mengefektifkan peran OAPEC maupun OPEC. Jika tidak maka tidak mustahil soal minyak akan menjadi kendala besar bagi perwujudan kehidupan dan atau kerja sama regional yang stabil.

Apalagi mengingat sampai kini minyak bumi tetap sebagai tumpuan utama bagi pe-

²²Secara strategis ada perpecahan relatif antar negara di kawasan Timur Tengah sendiri. Kuwait dan beberapa negara teluk secara militer sangat sensitif dan mudah diserang infiltrasi militer. Sementara pada sisi lain Iran telah membangun Angkatan Perang modernnya, sehingga menjadi terkuat di Timur Tengah.

menuhan energi dunia, kiranya dapat pula diprediksikan bahwa di masa mendatang minyak akan tetap -- bahkan mungkin akan semakin ampuh -- untuk dapat dipakai senjata politik oleh dunia Arab dalam percaturan politik internasional. Alhasil, kerja sama dan pengaturan minyak bumi antara negara-negara di Timur Tengah bukan saja akan memantapkan VIP antar negara di kawasan Timur Tengah, melainkan juga tak mustahil akan pula memantapkan posisi regional ini dalam percaturan politik internasional.

Dengan kata lain, persoalan minyak tidak saja berperspektif regional melainkan internasional. Oleh karena itu dalam mengelaborasi kesepakatan kebijakan minyak ini hendaknya diupayakan pula untuk menjauh dari sikap ekstrem, yakni: mengeruk keuntungan maksimal untuk kepentingan regional Timur Tengah semata, dengan mengabaikan kepentingan global bahkan "melukai" perekonomian internasional. Karena hal demikian akan menimbulkan kerawanan dalam spektrum hubungan Timur Tengah dengan masyarakat dunia, yang tentu saja akan berimplikasi negatif pula pada stabilitas regional Timur Tengah sendiri.

Dokumen

Menuju Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik yang Efektif

Tim Departemen Hubungan Internasional

I. PERSIAPAN PERTEMUAN APEC KE-6

- A. Pertemuan SOM II APEC
- B. Pertemuan SOM III APEC

II. MASALAH REKOMENDASI EPG DAN PBF

Asia Pasifik merupakan kawasan yang memiliki kekuatan ekonomi dan memainkan peran penting dalam percaturan politik dunia. Kawasan ini bergerak secara dinamis mengikuti perkembangan ekonomi dunia. Dengan jumlah penduduk sekitar 2 milyar jiwa pada tahun 1992 atau sekitar 38,5% jumlah penduduk dunia, kerja sama ekonomi Asia Pasifik (APEC) memainkan peran yang strategis dalam memacu pertumbuhan ekonomi dunia. Produk Nasional Bruto (PNB) kawasan ini pada tahun 1992 sekitar 12 trilyun US dollar atau lebih dari separuh jumlah PNB dunia. Pendapatan perkapita lebih dari 1,5 kali rata-rata pendapatan perkapita dunia, yaitu lebih dari US\$5.744. Total perdagangan luar negeri negara-negara anggota APEC secara bersama-sama mencapai lebih dari US\$3,15 trilyun, sedangkan nilai perdagangan antar sesama anggota APEC berjumlah US\$2,17 trilyun atau sekitar 69% dari total nilai perdagangan APEC dengan dunia. Ini ber-

arti sebagian besar perdagangan itu terjadi di antara sesama anggota APEC. Tetapi pada kenyataannya perkembangan itu masih mengalami beberapa hambatan. Misalnya, kemajemukan anggota APEC dan tingkat kemakmuran yang sangat berbeda di antara anggotanya ikut mempengaruhi kondisi itu. Di samping itu ketergantungan pada perdagangan luar negeri juga tidak sama. Bahkan ada negara yang nilai perdagangan luar negerinya lebih dari dua kali seluruh PNB-nya. Sebaliknya, ada pula yang nilai perdagangan luar negerinya hanya sekitar 10% PNB-nya. Sistem perdagangan luar negeri masing-masing anggota APEC yang berbeda-beda juga ikut mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Ada negara yang perdagangan luar negerinya hampir sepenuhnya bebas tetapi banyak pula yang belum mencapai tingkat perdagangan sebebas itu karena masih mempertahankan proteksi secara terbatas terhadap beberapa sektor produksi yang sangat penting bagi kelangsungan hidup ekonominya. Faktor-faktor inilah yang masih menjadi kendala bagi pembentukan kerja sama ekonomi di kawasan Asia Pasifik. Kondisi ekonomi negara-negara anggota APEC yang begitu beragam juga ikut mempengaruhi kerja sama antara mereka. Oleh karena itu, negara-negara di kawasan Asia Pasifik harus meningkatkan kerja sama yang lebih baik guna membuat forum Kerja Sama Eko-

nomi Asia Pasifik lebih efektif dan mampu memimpin gerakan global menuju perdagangan dunia yang semakin terbuka dan adil.

Ringkasan Peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang SOM II dan SOM III APEC sebagai persiapan pertemuan APEC ke-6 tanggal 15 November 1994 di Bogor.

I. PERSIAPAN PERTEMUAN APEC KE-6

A. PERTEMUAN SOM II APEC

Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting-SOM*) II APEC berlangsung di Bali, tanggal 18-20 Mei 1994 dan dihadiri oleh 17 negara dari ASEAN, AS, Kanada, Meksiko, Australia, Selandia Baru, Jepang, Korea Selatan, Cina, Hongkong, Taiwan dan Papua Niugini.

Dalam pembukaan SOM II, Dirjen Hubungan Ekonomi Luar Negeri Deplu Wisber Louis mengatakan bahwa ada empat bidang kerja sama yang bisa diintensifkan dalam kerangka kerja APEC, yaitu: (a) pengembangan sumber daya manusia; (b) peningkatan perusahaan kecil dan menengah; (c) peningkatan partisipasi sektor swasta; (d) pengembangan infrastruktur publik dan komersial. Kerja sama dalam bidang-bidang tersebut diatas akan mendorong negara-negara berkembang dalam APEC mengurangi jurang antara mereka sendiri dengan mitra negara-negara industri (*Kompas*, 19-5-1994).

Diperlukan aliansi antar perusahaan di negara maju dan berkembang untuk meningkatkan peran industri kecil dan menengah dalam APEC sehingga kesulitan di bidang pemodalan, manajemen dan akses pasar yang dialami oleh negara berkembang dapat teratasi. Di samping itu peran swasta perlu ditingkatkan dan menerima konsep *Asia Pacific Business Network* (APB Net). Kerja sama yang murni antara pemerintah dan komunitas bisnis dan liberalisasi perdagangan untuk memperlancar arus investasi perlu ditingkatkan. Aliansi antara kelompok usaha kecil-menengah dengan kalangan bisnis yang lebih besar perlu diadakan guna memperoleh keuntungan bersama. Salah satu cara yang bisa di-

lakukan dengan melalui APB Net tersebut. Bahkan APB Net memungkinkan menjadi informasi di kalangan pengusaha (*Kompas*, 25-5-1994).

Dirjen Hubungan Ekonomi Luar Negeri, Wisber Louis, mengatakan pada penutupan pertemuan bahwa: (1) forum APEC harus menekankan faktor pembangunan infrastruktur, guna lebih meningkatkan aktivitas kerja sama ekonomi di antara anggotanya dan dapat memperkecil perbedaan tingkat pertumbuhan ekonomi di antara anggota APEC; (2) sektor pembangunan infrastruktur untuk sepuluh tahun mendatang diperkirakan memerlukan dana sebesar US\$1 trilyun; (3) Indonesia menekankan pentingnya kerja sama dalam upaya menyempurnakan faktor pembangunan infrastruktur mengingat tingkat pertumbuhan ekonomi anggota APEC yang berbeda-beda; (4) SOM II menyetujui rekomendasi prioritas kelompok ahli sektor industri kecil-menengah (*small and medium enterprises-SME*); (5) kebutuhan SME bisa dipenuhi dengan kerja sama *Asia Pacific Business Network*. Forum ini merupakan wadah kerja sama antar kalangan usaha swasta di kawasan Asia Pasifik (*Kompas*, 23-5-1994).

SOM II sepakat untuk: (1) membahas aspek pembentukan *APEC non-binding investment principles*, pembentukan subkomite *standards and conformance* sesuai "*Declaration on APEC Standards and Conformance*" yang diterima di Yogyakarta September 1994 sebelum pertemuan ketiga Komite Perdagangan dan Investasi; (2) menegaskan kembali relevansi Kelompok Ad-hoc bidang kecenderungan dan isu ekonomi dalam memberikan analisis komprehensif mengenai implikasi pertumbuhan ekonomi kawasan, meskipun belum berhasil mencapai konsensus untuk meningkatkan status ad-hoc menjadi komite ekonomi; (3) membahas masalah restrukturisasi kelompok kerja APEC dan kelembagaan APEC yang akan dibahas dalam SOM III di Yogyakarta (*Kompas*, 23-5-1994).

B. PERTEMUAN SOM III APEC

Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi (SOM) APEC III berlangsung di Yogyakarta tanggal 12-14 Sep-

tember 1994 dan dihadiri oleh 17 negara dari ASEAN, AS, Kanada, Australia, Selandia Baru, Meksiko, Jepang, Cina, Korea Selatan, Hongkong, Taiwan dan Papua Niugini untuk membahas sikap Malaysia yang keberatan dengan pembentukan subkomite atau komite perdagangan dan investasi dan persiapan substansi pertemuan tingkat menteri (KTM) VI APEC di Jakarta bulan November mendatang.

Dalam pertemuan Komite Perdagangan dan Investasi (*Committee on Trade and Investment-CTI*), Malaysia keberatan atas usul penggantian bentuk *Ad-hoc Group on Economic Trends and Issues* (ETI) menjadi *Economic Committee* (EC) dan pembentukan subkomite *custom procedures*. Pendapat Kanada diperkuat oleh Australia dengan menegaskan bahwa pembentukan menjadi subkomite lebih memungkinkan tiap anggota untuk menyampaikan proposal tentang program kerja, bahkan memungkinkan dialog di forum internasional (*Kompas*, 12-9-1994).

Pertemuan CTI APEC memutuskan untuk menyetujui langkah-langkah pelaksanaan perjanjian Putaran Uruguay yang disepakati 105 negara di Marrakesh, Maroko tanggal 13 April lalu. AS ditunjuk sebagai koordinator penyelenggaraan berbagai seminar yang bertujuan mengaktifkan kesepakatan Putaran Uruguay tersebut. Penunjukkan AS sebagai koordinator dimaksudkan untuk mencegah adanya tumpang tindih dalam penyelenggaraan seminar (*Kompas*, 12-9-1994).

Ketua Kelompok Para Pakar (*Eminent Persons Group-EPG*), C. Fred Bergsten, mengatakan bahwa: (1) menolak anggapan tentang diskriminasi dalam pembentukan perdagangan bebas di dalam kawasan Asia Pasifik; (2) konsep liberalisasi perdagangan yang dimasukkan dalam laporan ketua EPG tidak mengenal diskriminasi perdagangan di antara anggota APEC. Perdagangan bebas di antara anggota APEC didasarkan atas *unconditional Most Favored Nation* (MFN); (3) pandangan keliru mengenai konsep liberalisasi perdagangan yang disampaikan EPG disebabkan ada tiga tahapan penghapusan hambatan perdagangan yang ditawarkan. EPG mengusulkan

agar penghapusan hambatan perdagangan dimulai tahun 2000. Untuk negara-negara maju seperti AS dan Jepang penghapusan hambatan dapat dilakukan maksimal 10 tahun. Untuk negara-negara ekonomi baru (NIE's), penghapusan diharapkan selesai dalam masa 15 tahun, sementara untuk negara-negara berkembang seperti Cina maksimal selesai dalam masa 20 tahun; (4) meskipun proses penghapusan hambatan perdagangan dilakukan dalam tiga tahap, setiap anggota bebas melakukan perdagangan di antara mereka; (5) liberalisasi perdagangan APEC tidak membuat APEC tertutup bagi negara lain. Setiap anggota bebas untuk membina hubungan dengan negara lain; (6) ia berharap agar APEC memainkan peranan yang positif untuk menciptakan perdagangan dunia yang semakin terbuka dan adil (*Kompas*, 13-9-1994).

SOM III APEC sepakat untuk merekomendasikan upaya mentransfer *Ad-hoc Group on Economic Trends and Issues* (ETI) ke dalam *Economic Committee* (EC) dalam Konferensi Tingkat Menteri (KTM) IV, November mendatang dan merekomendasikan pembentukan dua subkomite di bawah Komite Perdagangan dan Investasi (*Committee on Trade and Investment-CTI*) di bidang *standards and conformance* dan *custom procedure* ke dalam KTM VI di Jakarta November 1994 (*Kompas*, 14-9-1994).

II. MASALAH REKOMENDASI EPG DAN PBF

Presiden Soeharto selaku Ketua APEC 1995 mengatakan di Jakarta tanggal 15 Oktober 1994 bahwa: (1) rekomendasi yang disampaikan Kelompok Para Pakar (EPG) dan *Pacific Business Forum* (PBF) dijadikan referensi kelanjutan operasional kerja sama APEC. Referensi ini harus dilaksanakan oleh aparat di setiap anggota APEC dan dijadikan pegangan, serta tidak hanya dalam pertemuan para pemimpin ekonomi APEC (*APEC Economics Leaders Meeting-AELM*) tetapi juga akan menjadi pegangan para birokrasi di tiap negara; (2) pertemuan para pemimpin ekonomi APEC diharapkan dapat menghasilkan konsensus, sehingga dapat menjadi produk yang berguna dalam mendukung kerja sama ekonomi APEC (*Kompas*, 17-10-1994).

Sementara itu, PBF yang merupakan gabungan kelompok pengusaha APEC merekomendasikan: (1) agar para Pemimpin Ekonomi APEC menjalankan perdagangan bebas dan liberalisasi tersebut dalam pertemuan AELM di Bogor tanggal 15 November 1994. Keputusan tersebut terutama untuk memberi kesempatan anggota APEC, khususnya negara berkembang, melakukan penyesuaian struktural yang diperlukan dalam menyongsong era perdagangan bebas dan liberalisasi investasi di kawasan Asia Pasifik; (2) meminta para Pemimpin Ekonomi APEC memprioritaskan upaya menyetujui kebijaksanaan untuk tidak mengeluarkan hambatan baru terhadap perdagangan bebas dan investasi serta memasukkan prinsip *Asia Pacific Investment Code* yang bersifat tidak mengikat, ke dalam perundangan nasional; (3) menyarankan semua anggota APEC menerapkan perjanjian Putaran Uruguay, mempercepat pelaksanaan dan mengambil langkah lebih jauh dalam membuka pasar. PBF meminta APEC mendukung keinginan anggotanya menjadi anggota GATT atau *World Trade Organization* (WTO); (4) menyarankan untuk mempermudah prosedur perolehan visa, di antaranya dengan *smart card*, penyelarasan tata cara administrasi dan standar barang produksi, memperbaiki sistem perlindungan hak cipta, mempercepat penerapan perjanjian *Trade Related Intellectual Issues* (TRIP), mengikuti Konvensi Bern, sekaligus memberi penyuluhan kepada masyarakatnya dan menerapkan sanksi peraturan undang-undang hak cipta; (5) APEC diminta meneliti peraturan pemerintah yang menghambat alih teknologi, membentuk mekanisme penyelesaian persengketaan, menurunkan biaya modal (*cost of capital*), memperbaiki peraturan di negara peminjam, memperkuat modal bank dan lembaga keuangan internasional, mempelajari kemungkinan membentuk lembaga keuangan baru, tidak berusaha mengguncangkan nilai tukar uang, dan mengembangkan etika dan praktek bisnis; (6) APEC diminta memberi prioritas pada masalah pengembangan sumber daya manusia dan peningkatan peran usaha kecil menengah di pasar internasional; (7) APEC

diminta untuk meningkatkan kemitraan terhadap pemerintah atau dunia usaha dengan membentuk komite bersama pengembangan prasarana, informasi kilat, program pengembangan usaha kecil-menengah, dan pelatihan sumber daya manusia; (8) para pemimpin ekonomi APEC diminta untuk meneruskan dialog dengan dunia usaha dan membentuk Forum Penasehat Bisnis APEC (*APEC Business Advisory Forum*) (*Kompas*, 17-10-1994).

Dilihat dari hasil SOM II dan SOM III ternyata masih ada perbedaan pendapat, terutama mengenai konsep liberalisasi perdagangan dan proses penghapusan hambatan perdagangan, namun upaya EPG untuk memasukkan liberalisasi perdagangan yang didasarkan atas *unconditional Most Favored Nation* merupakan hal yang baik agar APEC dapat berfungsi secara efektif dan memacu tingkat perdagangan dan investasi di antara negara Asia Pasifik. Hal itu tidak berarti bahwa anggota APEC tertutup bagi negara lain. APEC tidak dikembangkan sebagai kelompok kerja sama ekonomi yang eksklusif dan institusional, melainkan sebagai proses yang evolusioner, di mana negara-negara Asia Pasifik yang integrasi ekonominya begitu erat dan beragam perlu dialog dan kerja sama yang baik serta membiarkan konsensus berkembang secara bertahap. Liberalisasi perdagangan APEC yang dilakukan secara bertahap dan disesuaikan dengan tingkat perkembangan negara anggota APEC tidak akan menciptakan diskriminasi di antara anggota APEC, bahkan memperkuat posisi masing-masing negara dalam kompetisi untuk merebut pasar dunia.

Dalam kerangka itu konsensus gaya APEC, dan fleksibilitas kelompok dalam menangani persoalan hubungan mereka dengan blok perdagangan lain merupakan jalan keluar bagi diciptakannya suatu kerja sama yang lebih luas sehingga APEC mampu memainkan peranan yang positif dan konstruktif untuk menciptakan perdagangan dunia yang semakin terbuka dan adil.

Timbangan Buku

Pembangunan Ekonomi: Pendekatan Teoritis dan Implementasi Kebijakan

Perkembangan Pemikiran Ekonomi: Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan oleh Sumitro Djojohadikusumo. Jakarta: LP3ES, 1994, xlvii + 376 hal.

DALAM kerangka pemikiran dan pola pendekatan yang lazim dianggap sebagai alur utama (*main stream*), masalah pembangunan ekonomi dilihat sebagai suatu proses peralihan (transisi) dari suatu tingkat ekonomi tertentu yang masih bercorak sederhana dan dalam keadaan terkekang menuju ke tingkat ekonomi yang lebih maju yang mencakup kegiatan yang beraneka ragam. Dalam transisi tersebut, terlaksana suatu penjelmaan (transformasi) dari arti perubahan pada perimbangan-perimbangan keadaan yang berkisar pada landasan kegiatan ekonomi dan melekat pada tata susunan ekonomi dalam kehidupan masyarakat. Dengan kata lain, pembangunan ekonomi sebagai transisi yang ditandai oleh suatu transformasi mengandung perubahan mendasar pada struktur ekonomi

dan biasanya disebut sebagai *perubahan struktural*.

Para pemikir yang menganut pendekatan berdasarkan strukturalisme bukan mewakili suatu madzab pemikiran yang homogen. Walaupun dikelompokkan termasuk alur utama tadi, di antara mereka juga banyak terdapat perbedaan perihal pangkal haluan-nya maupun garis pendekatannya di bidang ekonomi pembangunan dan mengenai pembangunan ekonomi. Namun, satu hal yang pasti, mereka semua berpangkal tolak pada persepsi bahwa pembangunan di masyarakat negara-negara berkembang tidak saja mungkin, melainkan harus diusahakan secara sadar. Pembangunan adalah jalan keluar dari lingkaran kemacetan sehingga terbuka kemungkinan untuk mewujudkan kemajuan ekonomi dalam kehidupan masyarakat. Dalam hubungan ini ditunjukkan serangkaian hambatan dan rintangan yang menjadi kendala dan tantangan berat bagi usaha pembangunan. Hambatan dan rintangan yang dimaksud bersangkut-paut dengan kelemahan mendasar dan melekat pada keadaan/struk-

tur ekonomi yang bersangkutan. Oleh karena itu, tidak dapat tiada pembangunan yang membawa perubahan struktural memakan waktu lama yang meliputi keterlibatan berbagai kegiatan beberapa generasi, setidaknya dalam jangka waktu 50-60 tahun. Hal itupun sejauh ada kebulatan tekad yang ulet dan konsisten pada pimpinan politik berdasarkan dukungan luas dan partisipasi aktif dari kalangan masyarakat secara menyeluruh.

Melalui buku yang terdiri atas 9 bab ini, Prof. Sumitro Djojohadikusumo menguraikan berbagai teori dan model beserta aliran-aliran pendekatannya yang lazim digunakan dalam teori umum ekonomi makro dan ekonomi pembangunan, mulai dari aliran atau mazhab Klasik, Neo-Keynes sampai Neo-Marxist. Titik beratnya terletak pada pembahasan tentang negara sedang berkembang, mulai dari pendekatan sosial-budaya, strukturalisme, ketergantungan (*dependencia*) hingga pada pola pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang populer belakangan ini. Pembahasan tentang pemikiran dan pendekatan teoritis mengenai masalah-masalah pertumbuhan dan pembangunan yang dipaparkan Prof. Sumitro dalam buku ini, tampaknya bukan hanya menyangkut segi-segi teori dan konsep dasarnya saja, namun lebih dari itu juga dikaitkan dengan analisis dinamika yang melihat fenomena ekonomi masyarakat dalam perspektif historisnya di masa lalu sekaligus persepsi masa depan. Masalah-masalah pertumbuhan dan pembangunan itu dijelaskan dalam konteks sosial-budaya dan kerangka politik dalam tata susunan masyarakat atau negara yang bersangkutan, serta menurut perjalanan historis, keadaan geografis-ekonomis dan konstelasi geo-politik dunia hingga dewasa ini. Dasar pandangan penulis dalam

ekonomi pembangunan termasuk alur pemikiran strukturalis.

Perubahan yang Mana?

Salah satu ciri umum dalam kerangka analisis para pemikir strukturalis ialah tentang adanya sifat kekakuan (*rigidity*) pada hubungan dan perimbangan di antara sektor-sektor ekonomi. Inilah yang menurut Prof. Sumitro membawa unsur inelastisitas pada transaksi dalam ekonomi masyarakat, misalnya dalam hal pembentukan harga dan perimbangan antarlharga (*relative price relations*) dari berbagai jenis barang dan jasa. Dengan adanya unsur *rigidity* dan inelastisitas, maka perimbangan antarlharga menjadi berkurang sebagai faktor mengenai alokasi sumber daya dan dana di antara berbagai bidang kegiatan. Sebab, bagaimanapun juga tidak ada kecenderungan kuat untuk membawa tingkat penawaran dan permintaan pada suatu ekuilibrium. Sehubungan dengan hal itu, dihadapi keadaan disequilibrium berupa ketimpangan dan ketidakseimbangan dalam tata susunan ekonomi. Karena itu, logis dan beralasan kalau dalam pembangunan ekonomi di masyarakat negara berkembang tidak dapat tidak negara dan pemerintah harus mengambil peranan aktif untuk menjalankan kegiatan atau kebijaksanaan agar ketimpangan struktural yang terjadi dapat ditanggulangi. Satu sama lain dengan maksud agar sistem pasar dan perkembangan harga bisa berjalan dengan memadai.

Berdasarkan penelitian-penelitian perbandingan empiris kuantitatif yang mencakup sejumlah negara berkembang dapat diamati beberapa fenomena yang selalu muncul dalam proses perubahan struktural. Secara umum dapat dikatakan bahwa transformasi lazim ditandai oleh peralihan dan per-

geseran dari kegiatan di sektor primer (pertanian, pertambangan) ke sektor produksi sekunder (industri manufaktur, konstruksi) dan sektor tersier (jasa-jasa). Tingkat produktivitas berbeda menurut sektor. Begitu pula perbedaan pada laju pertumbuhan di antara sektor-sektor kegiatan yang bersangkutan. Dalam konstelasi ini, terjadi pergeseran di antara peranan masing-masing sektor dalam komposisi produk nasional. Hasil produksi pertanian secara absolut memang bertambah, akan tetapi kontribusi produksi pertanian terhadap produksi nasional menurun secara nisbi (sebagai persentase terhadap produk nasional). Kecenderungan tersebut disertai oleh meningkatnya produksi industri manufaktur dan sektor jasa, keduanya meningkat secara absolut maupun secara nisbi.

Pada sisi lain, perubahan struktural juga dapat dipantau dari sudut pergeseran kesempatan kerja, yaitu mengenai jumlah angkatan kerja yang mendapat nafkah di masing-masing sektor. Jumlah tenaga kerja di sektor pertanian cenderung menurun sebagai persentase dari jumlah angkatan kerja secara menyeluruh. Sebaliknya, jumlah tenaga kerja di sektor-sektor sekunder dan tersier naik baik secara absolut maupun sebagai persentase. Selain itu pada pola dan arah perdagangan dan pembayaran luar negeri juga menunjuk pada perubahan struktural. Perkembangan yang dimaksud mencerminkan proses diversifikasi di bidang produksi maupun di pasaran internasional. Dengan demikian, perubahan struktural secara garis besar menyangkut perubahan-perubahan pada struktur dan komposisi produk nasional, pada kesempatan kerja produktif, pada ketimpangan antarsektoral, antardaerah, dan antargolongan masyarakat, pada kemiskinan dan kesenjangan antara golongan berpen-

dapatan rendah dan tinggi. Segala sesuatu-nya menjadi segi-segi utama pada pendekatan teoritis dalam ekonomi pembangunan dan dalam model-model tentang pembangunan.

Menurut Prof. Sumitro, perubahan-perubahan pada ciri-ciri pokok dalam struktur ekonomi sendiri berkaitan dengan perkembangan (kenaikan) tingkat pendapatan. Pengalaman empiris membuktikan (Simon Kuznets), dengan meningkatnya pendapatan terjadi pergeseran-pergeseran pada komposisi produk nasional (pergeseran di antara kontribusi sektoral terhadap produk nasional), pada kesempatan kerja produktif, dan pada pola perdagangan. Pokok permasalahan berkisar pada daya upaya untuk mewujudkan gerak kegiatan yang menambah secara kontinu pendapatan nasional maupun pendapatan per kapita. Inilah yang melandasi pendekatan pertama yang mencerminkan pentingnya peningkatan taraf hidup rata-rata dalam masyarakat (hal. 127).

Tatkala negara-negara berkembang melaksanakan pembangunan, pada umumnya tingkat hidup rata-rata diukur dengan pendapatan per kapita jauh lebih rendah dibandingkan dengan keadaan di negara-negara maju pada tahap awal industrialisasi di akhir abad ke-18 atau awal abad ke-19. Pendorong terhadap keadaan terkekang yang menghinggapi masyarakat di negara-negara berkembang berpokok pada usaha meningkatkan kemampuan berproduksinya supaya tersedia lebih banyak barang/jasa dengan mutu memadai (artinya pendapatan riil meningkat). Hal ini dapat ditakrifkan sebagai usaha menanggulangi kekakuan dan kendala pada pihak pasok (*supply rigidities and supply constraints*).

Kini menonjol segi pasok (*supply side*)

dalam pendekatan teoritis kita, namun itu tidak berarti seolah-olah segi permintaan tidak mengambil peranan. Segi permintaan dan pengelolaan permintaan agregatif (*management of aggregate demand*) tetap penting untuk menjaga kestabilan dalam proses pembangunan. Namun, sebagai pangkal tolak pembangunan yang harus berawal dari pendobrakan terhadap stagnasi ekonomi, masalahnya berkisar pada usaha untuk mengatasi kekakuan dan kendala pada pihak pasok dalam tata susunan ekonomi. Hal-hal itu satu sama lain menyangkut daya-upaya masyarakat dan kebijaksanaan negara untuk mengerahkan segenap sumber-daya produksi dalam jumlah yang bertambah dan dengan kualitas yang meningkat. Dengan kata lain, untuk mewujudkan akumulasi mengenai sumber daya produksi. Akumulasi ini harus disertai oleh pola penggunaan (*alokasi*) yang tepat mengenai sumber daya produksi. Proses dasar yang menyangkut segi akumulasi dan segi alokasi harus dilengkapi pembagian hasil produksi yang lebih wajar atau merata dalam ekonomi masyarakat dan inilah yang menyangkut distribusi pendapatan. Konsep-konsep pengertian mengenai akumulasi, alokasi, dan distribusi sebagai ciri-ciri pokok pada transisi dan transformasi dalam pembangunan telah dikembangkan pada dasawarsa 1970-an oleh sebuah tim penelitian dari kalangan Bank Dunia di bawah pimpinan Hollis Chenery.

Ketidakseimbangan, Ketimpangan dan Perimbangan

Pendekatan dan metodologi yang ditempuh Chenery dapat dilihat sebagai kelangsungan dan penerapan pemikiran-pemikiran yang sebelumnya dipaparkan Kaldor-Kuznets- Leontief. Satu sama lain telah me-

nyediakan bahan pelajaran dan penelitian yang amat berharga bagi pengertian kita tentang hakikat dan fenomena ekonomi pembangunan dan permasalahan pembangunan.

Sejak dasawarsa 1950-an dan dalam lingkup yang lebih terbatas dan sederhana, oleh penulis buku ini diusahakan untuk menyusun suatu kerangka acuan dengan harapan agar dengan konsisten dan terarah dapat disimak, diamati, dan dikaji pembangunan ekonomi dan masalah-masalah kebijaksanaan sebagai suatu proses yang berlangsung dalam perjalanan waktu. Kerangka acuan dan pola pendekatan yang menjadi landasan dan pangkal tolak dalam pandangan penulis hampir mirip dengan alur pemikiran dan pendekatan yang dikembangkan Chenery-Syrquin dkk. Bedanya ialah bahwa gagasan Sumitro dirumuskan sebagai serangkaian ketimpangan dan ketidakseimbangan (*disparities and imbalances*) yang saling berkaitan dan yang melekat dalam struktur ekonomi di masyarakat negara-negara berkembang. Ketimpangan dan ketidakseimbangan yang dimaksud masing-masing dan secara bersamaan menjadi kendala utama bagi proses akumulasi dan alokasi serta menimbulkan kesenjangan dalam distribusi pendapatan dan kekayaan. Lagipula, segala sesuatunya harus selalu ditempatkan dalam kerangka institusional masyarakat yang bersangkutan. Segi kelembagaan ini sering mengandung hambatan dan rintangan terhadap transformasi struktural dalam proses transisi.

Ketimpangan dan ketidakseimbangan tersebut di atas menyangkut keempat rupa sumber daya produksi yang sekaligus merupakan dinamika dalam perkembangan jangka panjang: sumber daya manusia, ilmu pengetahuan dan teknologi, sumber daya alam, kapasitas produksi terpasang dan pe-

rawatannya. Hendaknya ditekankan lagi tentang ketimpangan dan ketidakseimbangan dalam struktur ekonomi, termasuk kerangka institusionalnya yang harus senantiasa disimak dalam hubungan saling keterkaitannya. Ketimpangan dan ketidakseimbangan yang bersifat struktural serta kurang memadainya perkembangan institusional, semuanya merupakan akibat ketidakadilan yang telah menimpa negara-negara berkembang.

Di mata Prof. Sumitro, dalam hubungannya dengan kesenjangan, ada segi institusional yang bersifat ekonomis-sosiologis. Hal ini bersangkutan paut dengan ketimpangan pada perimbangan kekuatan di antara golongan-golongan pelaku ekonomi di pasar barang dan jasa: antara kaum saudagar besar di bidang niaga dan industri, golongan pedagang perantara (tengkulak), dan golongan tani/produsen kecil (pengrajin, pengusaha industri kecil, pedagang eceran). Golongan tani/produsen kecil di masyarakat negara-negara berkembang mencakup sebagian besar rakyat sebagai produsen sekaligus juga konsumen. Kedudukan ekonominya sangat lemah dihadapkan dengan kekuatan kaum saudagar besar dan para pedagang perantara dalam jaringan mata rantai niaga. Dalam kenyataannya, kaum saudagar besar cenderung mengandalkan kekuatannya untuk merebut kedudukan di pasar barang dan jasa yang secara *de facto* sudah menjadi kombinasi oligopoli dan oligopsoni. Ketimpangan pada perimbangan kekuatan itu mempertajam kesenjangan dalam distribusi pendapatan dan kekayaan. Salah satu sasaran pokok dalam kebijaksanaan pembangunan ialah mewujudkan perubahan struktural di bidang ekonomis-sosiologis dalam arti transformasi dari ketimpangan menjadi keseimbangan di antara kekuatan-kekuatan

golongan saudagar besar versus golongan pedagang perantara dan produsen kecil.

Dalam pada itu yang juga menjadi keprihatinan Prof. Sumitro Djojohadikusumo adalah ketidakseimbangan dalam perekonomian antardaerah yang menyangkut pola dan arah investasi serta prioritas alokasinya di antara berbagai daerah dalam wilayah negara kebangsaan, khususnya yang menyangkut investasi sumber daya manusia dan investasi dalam prasarana fisik (hal. 158). Dalam hubungan ini, semakin menonjol pentingnya studi konseptual-teoritis disertai penelitian lapangan yang didukung oleh verifikasi empiris-kuantitatif mengenai perekonomian regional/spasial. Satu sama lain berpangkal pada interrelasi dan interaksi antardaerah dalam kerangka susunan nasional. Di sini pula perspektif historis mengandung pelajaran yang berguna, misalnya seperti tampak dalam pengamatan Kaldor mengenai pertumbuhan dari sudut lokasi spasial.

Kebijaksanaan negara (dalam penilaian Prof. Sumitro) dapat diamati seolah-olah ada keraguan untuk melakukan intervensi, di kala dan di mana intervensi pemerintah justru diperlukan, baik di bidang keuangan-moneter maupun di bidang produksi, perdagangan, dan perhubungan. Terjadi kekaburan pikiran, seakan-akan deregulasi juga berarti nonintervensi. Kedua konsep pengertian itu mengandung dimensi dan ramifikasi yang berlainan sekali satu dari yang lainnya dan tergantung dari dimensi waktu dan dimensi ruang. Pada saat ini dan keadaan yang kita hadapi, deregulasi bersangkutan paut dengan meniadakan segala rupa peraturan dan ketentuan yang mengganggu perkembangan ekonomi dan menambah beban ekonomi masyarakat. Namun, sistem ekonomi yang berorientasi pasar sekali-kali tidak boleh menjurus pada sistem ekonomi yang di-

tandai dominasi pasar. Sebab, pasar dalam hal ini bukan merupakan konsep pengertian yang bersifat abstrak. Menyerahkan proses ekonomi seluruhnya kepada kekuatan-kekuatan pasar (*market forces*) berarti menyerahkannya pada pihak dan golongan yang karena kekuatan ekonominya dapat menguasai pasar yang bersangkutan. Dalam pembangunan ekonomi negara berkembang, negara kebangsaan memegang peranan kunci sebagai kerangka pelindung kehidupan bangsa dan wahana jalur pengabdian bagi kepentingan masyarakat dan rakyat. Oleh sebab itu, intervensi negara tetap penting dan tetap diperlukan. Masalahnya, intervensi dengan cara apa dan bagaimana, di bidang mana, dan untuk kepentingan siapa dan golongan yang mana?

Pemerataan yang kini diutamakan dalam kebijaksanaan pemerintah berkisar pada membuka peluang yang seluas-luasnya bagi kegiatan ekonomi oleh segenap pelaku dan golongan masyarakat; namun penyediaan peluang betapa pun luasnya barulah merupakan prasyarat. Masalahnya, justru terletak pada kemampuan pelakunya untuk memanfaatkan dengan sebaik-baiknya peluang yang disediakan. Jelaslah bahwa justru kemampuan itu merupakan fungsi dari ketrampilan dan keahlian, modal, pengalaman, akses pada penguasaan informasi oleh masing-masing golongan. Justru di situlah letaknya sumber ketimpangan dalam perimbangan kekuatan di antara pelaku-pelaku pasar. Jika upaya untuk mewujudkan pemerataan bersifat, terutama penyediaan peluang tanpa dilengkapi dan ditopang oleh penggarapan operasional pada segi kemampuan tadi, maka sesungguhnya hal demikian itu akan menambah dan mempertajam kesenjangan ekonomi-sosial yang kini mengganggu perasaan suasana masyarakat ramai.

Dalam PJP II, Indonesia masih akan menghadapi tiga permasalahan pokok agar transformasi struktural dapat berjalan secara wajar dan alamiah. Ketiga permasalahan tadi berkisar pada:

- Lapangan kerja produktif dan pengangguran. Masalah ini tampaknya terkait dengan ketimpangan antara produktivitas tenaga kerja di sektor pertanian dan produktivitas di sektor industri dan konstruksi. Usaha untuk meningkatkan ketrampilan dan produktivitas angkatan kerja di sektor pertanian harus disertai upaya konstruktif untuk memudahkan mobilitas tenaga kerja di antara berbagai kegiatan ekonomi. Sehubungan dengan hal itu, segi yang harus menonjol ialah semakin banyaknya tenaga kerja yang secara produktif dapat hidup secara layak dengan bekerja di luar sektor pertanian dalam jumlah absolut maupun secara nisbi sebagai persentase dari angkatan kerja;
- Ketimpangan pada perimbangan kekuatan di antara golongan-golongan masyarakat sebagai pelaku aktif dalam proses produksi dan distribusi barang/jasa;
- Ketidakseimbangan ekonomi antardaerah.

Ketiga kelompok masalah kritis tadi harus ditanggulangi dengan sebaik-baiknya. Dengan tetap mempertahankan pertumbuhan yang cukup pesat di berbagai kegiatan yang meluas, maka ciri utama dalam pembangunan ekonomi di masa mendatang harus berkisar pada usaha reformasi kesejahteraan (*social reform*). Reformasi yang dimaksud harus ditandai oleh reorientasi dalam proses akumulasi dan arah investasi dan realokasi dalam pola penggunaan sumber daya dan dana dalam ekonomi masyarakat. Reorientasi yang dimaksud harus pula disertai dengan kebijaksanaan operasionalnya. Karena

itu, dalam merespons isu global, keterbukaan politik, hak asasi manusia, dan demokratisasi dalam arti yang lebih luas, kehadiran buku Sumitro Djojohadikusumo terasa pas dan kontekstual ketika bangsa Indonesia mulai melaksanakan Pelita VI dan PJP II, walaupun sebenarnya masalah-masalah di seputar pembangunan ekonomi, ketimpangan, dan ketidakseimbangan dalam ekonomi masyarakat sendiri merupakan sesuatu yang bersifat klasik dan abadi dalam sejarah hidup manusia. Buku ini akan membantu pe-

mahaman kita untuk secara konsisten melihat perspektif historis pemikiran ekonomi (beserta pendekatan teoritis dan implementasinya dalam kebijaksanaan pembangunan negara) dan kaitannya dengan perkembangan wacana pembangunan di masa depan dengan segala dinamika perubahan yang ditimbulkan.

Adig Suwandi

Para Penulis

- **Bantarto Bandoro.**
Sarjana Hukum jurusan Hukum Internasional Publik, Universitas Indonesia, 1978; MA dalam Hubungan Internasional dari Internasional University of Japan, Graduate School of International Relations, 1986; sejak 1980 menjadi anggota Departemen Hubungan Internasional (HI) CSIS; kini Ketua Departemen HI CSIS; peneliti dan pengamat masalah Asia Timur, khususnya Jepang dan hubungannya dengan Amerika Serikat.
- **Dhurorudin Mashad.**
Peneliti pada Pusat Penelitian & Pengembangan Politik & Kewilayahan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPW-LIPI), Jakarta.
- **Ikrar Nusa Bhakti.**
Menyelesaikan program S1 di Departemen Ilmu Politik & FISIP-UI pada tahun 1983, dan program Ph.D di Griffith University, Brisbane, Australia, Agustus 1991. Sejak 1984 sampai sekarang menjadi peneliti di Puslitbang Politik dan Kewilayahan-LIPI, Jakarta.
- **Faisal Siagian.**
Peserta program Pasca Sarjana spesialisasi Ilmu Politik, Universitas Indonesia.
- **Sree Kumar Siddique.**
Sree Kumar kini menjabat sebagai Direktur Sreekumar Siddique & Co., suatu lembaga konsultasi di Singapura yang meneropong pelbagai masalah pembangunan di kawasan Asia Pasifik. Sebelumnya ia menjadi anggota dari Institute of Southeast Asian Studies di mana ia menelaah masalah pembangunan di kawasan tersebut dari segi ekonomi politik. Berbagai gelar telah berhasil diraihnya baik dari Oxford, London, Cranfield maupun Singapura.
- **Slamet Sutrisno.**
Sarjana Filsafat, lulus cum laude, Universitas Gadjah Mada (1980). Aktif meneliti dan menulis pada bidang sosial, budaya dan filsafat, dan menjadi dosen sejak tahun 1981.

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:
Biro Pemasaran
Centre for Strategic and
International Studies
Jl. Tanah Abang III/23-27
Jakarta 10160
Telepon: 3865532 s/d 35

daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendaknya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 4.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 20.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 3865532, 3865533, 3865534, 3865535